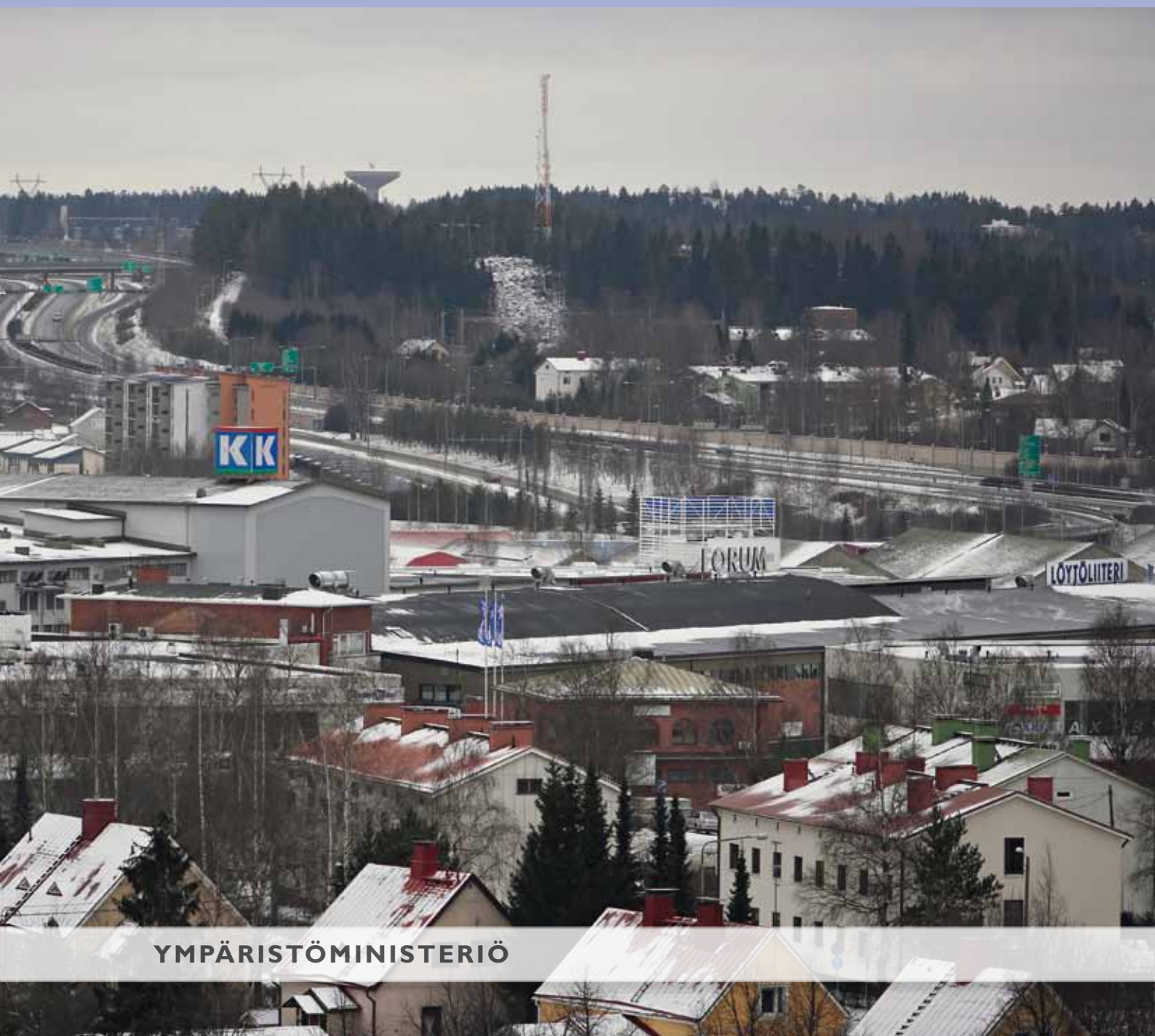


Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen

**Miimu Airaksinen, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhiainen,
Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko, Tapio Määttä,
Matti Pentti, Jukka Similä ja Aija Staffans**



Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen

**Miimu Airaksinen, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhiainen,
Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko, Tapio Määttä,
Matti Pentti, Jukka Similä ja Aija Staffans**

Helsinki 2012

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 4 | 2012

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Ari Andersin/Vastavalo.fi

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Helsinki 2012

ISBN 978-952-11-3991-8 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1. tammikuuta 2000. Lain toinnasta saatuja kokemuksia on arvioitu pian lain voimaantulon jälkeen vuosina 2001, 2002 sekä kattavammin 2005.

Ympäristöministeriö toteuttaa vuosien 2012 ja 2013 aikana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain uuden kokonaisarvioinnin, jossa arvioidaan lain toimivuutta ja vaikuttavuutta sen voimaantulon jälkeen monin tavoin muuttuneessa toimintaympäristössä. Arvioinnissa tunnistetaan lain vaikutukset ja ohjausjärjestelmän mahdolliset puutteet sekä arvioidaan tunnistettujen epäkohtien yhteydet soveltamiskäytäntöihin ja lainsäädäntöön. Tavoitteena on esittää myös arvio lain kehittämistarpeista.

Ympäristöministeriö on arvioinnin suuntaamisen tueksi pyytänyt tiedeyhteisöltä itsenäisistä artikkeleista koostuvan puheenvuoron, jonka kirjoittajiksi lupautuivat tutkimusprofessori TkT Miimu Airaksinen (VTT), professori TkT Helka-Liisa Hentilä (Oulun yliopisto), professori FT Jussi S. Jauhiainen (Turun yliopisto), professori TkT Raine Mäntysalo ja tutkija Karoliina Jarenko (Aalto yliopisto, YTK), professori OTT Tapio Määttä (Itä-Suomen yliopisto), yksikönpäällikkö OTT Jukka Similä (Suomen ympäristökeskus), TkT Aija Staffans (Aalto -yliopisto) ja professori TkT Matti Pentti (Tampereen teknillinen yliopisto).

Katsauksissa tarkastellaan kaavoituksen ja rakentamisen toimintaympäristössä maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen tapahtuneita muutoksia ja näköpiirissä olevia yhteiskunnan kehityssuuntia suhteessa lain tavoitteisiin ja tuloksiin.

Ympäristöministeriö kiittää tiedeyhteisön edustajia kiinnostavista katsauksista.

Ylijohtaja

Helena Säteri

SISÄLLYS

Esipuhe	3
----------------------	----------

Jukka Similä:

Näkökohtia lainsäädännön arviointiin	9
Johdanto	9
Arviointi ja muut selvitykset.....	10
MRL:n haasteellisuus	11
Arvioinnin käsitteellisiä apuvälineitä	12
Arviointikriteerit	14
Arviointiasetelma	15
Lopuksi	16
Lähteet	17

Tapio Määttä:

Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen	18
1 Johdanto ja kysymyksenasettelu.....	18
1.1 Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi	18
1.2 MRL:n erityinen sääntelytapa: joustavan ja teknisen yhdistävä sääntelymalli	19
2 Perustuslain vaatimukset MRL:n kehittämiseksi.....	20
2.1 Sääntelykohteen erityispiirteet perusteena poiketa perustuslain vaatimuksista	20
2.2 Maanomistajan prosessuaalinen asema MRL:n mukaisessa muutoksenhaussa	21
2.3 MRL:n lupajärjestelmä sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta arvioituna	22
2.4 Katualueen ilmaislouvuusvelvollisuus.....	23
2.5 Soft law perustuslaillisena ongelmana	23
2.6 Valtakunnallisten inventointien oikeudellistaminen	25
3 MRL:n päällekkäisyys muun ympäristölainsäädännön kanssa.....	26
3.1 Ympäristölakien välisten rajapintojen arvioinnin näkökulmia.....	26
3.2 Esimerkki epäinformatiivisesta linkkisäännöksestä	27
3.3 Esimerkki linkkisäännösten epäjohtamukaisuudesta	27
3.4 Lakien yhteisvaikutusten arviointi.....	28
4 Lain vanhentuneisuuden muodot ja paikkaamisen mekanismit	29
Lähteet.....	30

Jussi S. Jauhiainen:

Aluekehitys ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen haasteet	32
1 Johdanto.....	32
2 MRL ja alue.....	36
3 MRL ja alueen hallinta.....	37
4 MRL ja toimijuus.....	39
5 Johtopäätöksiä MRL:n uudistamista varten.....	40
Lähteet.....	41

Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko:

Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslaille	42
Johdanto.....	42
Käsitteellistä jäsentelyä demokratia- ja hallintoteorioiden valossa.....	43
Hallinto- ja demokratiamuotojen nelikenttä.....	44
Vastakkainasettelusta jännitteiseen kokonaiskuvioon.....	46
Strategisen maankäytön suunnittelun poliittis-hallinnolliset haasteet.....	47
Johtopäätökset.....	48
Lähteet.....	49

Helka-Liisa Hentilä:

Tavoitteena hyvä elinympäristö ja kestävät yhdyskunnat – alueidenkäytön suunnittelun haasteita ja kehityssuuntia	50
1 Johdanto.....	50
2 Kohti eheämpää yhdyskuntarakennetta.....	51
2.1 Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksestä.....	51
2.2 Liikkumisvalinnat ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen.....	52
2.3 Täydennysrakentaminen eheyttämisen työkaluna.....	54
3 Arkkitehtuurin ja rakentamisen kehityssuuntia.....	56
3.1 Vapaata muotoa ja wau-arkkitehtuuria.....	56
3.2 Hybridit valtaavat alaa.....	57
4 Suunnittelun toimintakulttuurin muutossuuntia.....	58
4.1 Kuntakaavoituksen haasteita.....	58
4.2 Avointa ja vuorovaikutteista toimintakulttuuria kohti.....	59
5 Alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuushorisontissa.....	60
5.1 Maaseudun uudet muutosajurit.....	60
5.2 Alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuus.....	61
Lähteet.....	62

Aija Staffans:

MRL ja kansalaisten osallistuminen	63
1 Johdanto	63
2 Monikerroksiset kaavaprosessit	63
3 Tietojärjestelmien integrointi ja käytettävyys	65
4 Hyvä ympäristö, mitä se on?	66
5 Osallisuus, monialaisuus ja älykkäät suunnitteluympäristöt	67
6 Strategiat, visiot, kehittämissuunnitelmat	68
7 Minkälaista ohjausta ja säätelyä?	69
Lähteet	72

Miimu Airaksinen:

Näkökohtia maankäyttö- ja rakennuslakiin erityisesti rakennusten energia- ja ekotehokkuuden kannalta	73
Johdanto	73
Energia- ja ekotehokkuus	74
Nykytilanne	75
Energiantuotantojärjestelmät	76
Materiaalitehokkuus	78
Lopuksi	79
Lähteet	80

Matti Pentti:

Rakentamisen ohjauksen toimivuus ja haasteet	81
Pohdintaa säädösten ja ohjauksen yleisestä toimivuudesta	81
Suomen rakentamismääräyskokoelman toimivuuden arviointia	82
Rakentamismääräysten uudistamisen menettelyt	83
Korjausrakentamisen ohjaus	83
Rakennusten kunnossapidon ohjaus	84
Henkilöstön pätevyyden varmistaminen	84
Rakennusvalvontajärjestelmän kehittämisen tarpeita	85
Kuvailulehti	87
Presentationsblad	88

Näkökohtia lainsäädännön arviointiin

Johdanto

Lakien toimivuuden ja vaikutusten arviointi on noussut erääksi keskeiseksi lainvalmistelun kehittämiskohteeksi. Asia ei ole uusi, mutta sen saama huomio aikaisempaa merkittävämpää. Lakien vaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen viitataan nykyään säännönmukaisesti hallitusohjelmassa, kuten myös tuoreimmassa¹. Jyrki Tala selosti jo vuonna 2001 laajasti niitä julkisen hallinnon ohjelmallisia kannanottoja, joissa edellytetään lakien vaikutusten selvittämistä.² Tämän analyysin ydinsisältö oli se, että Suomi – kuten OECD maat yleensä – on sitoutunut tekemään lakien vaikutusten arviointia ja tätä varten on laadittu jo pitkään erilaista ohjeistusta ja arviointiohjelmia. Arvioinnille asetetut tavoitteet on kuitenkin usein katsottu saavutetun huonosti.³ Arviointeja tehdään vähemmän kuin mitä juhlallisista kannanotoista voisi päätellä, ne tehdään usein myöhään valmistelun etenemisen kannalta, vähäiset resurssit heikentävät niiden laatua ja lisäksi hyvätkin arvoinnit voidaan jättää ottamatta huomioon.

Lakien vaikutusten arvoinnit ovat tarpeellisia, koska lakien vaikutuksia tunnetaan puutteellisesti. Vaikutusten arviointi voisi auttaa merkittävästi sääntelyn edelleen kehittämisessä, vaikka joskus arviointia käytetään pikemminkin jo tehtyjen valintojen oikeuttamiseen. Ympäristösääntelyn vaikutusten huono tunteminen johtuu osaltaan siitä, että hallinnon seuranta- ja valvontajärjestelmää ei ole kehitetty raporttoimaan niinkään lakien vaikutuksista kuin hallinnollisen toiminnan suoritteista. Tätäkin keskeisempää on lakien ja vaikutusten välisen syy-seuraus ymmärtämisen haaste. Sääntelyn vaikutuksia ei voida päätellä välittömästi esimerkiksi erilaisista ympäristön tilaa kertovista tietojärjestelmistä, vaan syy-seuraussuhde tulee ymmärtää erilaisia tietoja yhdistämällä sekä tietoja arvioiden ja punniten.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan arvioinnin problematiikkaa erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kokonaisarvioinnin näkökulmasta, jonka toteuttaminen on otettu Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Tätä kirjoitettaessa MRL:n arvioinnin suunnittelua on jo hyvässä vauhdissa. Tämän kirjoituksen tavoitteena on syventää näkemystä mitä arviointi on sekä kiinnittää huomiota eräisiin keskeisiin näkökohtiin, jotka voivat olla hyödyllisiä arviointia suunniteltaessa ja toteutettaessa. Kirjoitus ei pyri korvaamaan ministeriöille laadittuja lainsäädännön arvioinnin oppaita,⁴ vaan on luonteeltaan pohdiskeleva. Kirjoituksen tavoite on yleisempi kuin yhden – tosin poikkeuksellisen merkittävän – lain arvioinnin tukeminen.

1 Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma.

2 Ks. erityisesti etukäteen vaikutusten arvioinnin kritiikistä yleisesti Tala 2001, s. 43–56. ja yhden vuoden hallituksen esityksien pohjalta Pakarinen ja Tala 2010.

3 Tala 2001, s. 43–56.

4 Ministeriöiden vaikutusarviointioppaiden lisäksi Valtion talouden tarkastusvirasto on julkaisut tarkastusohjeita, jotka ovat hyödyllisiä politiikkatoimien arvioinneissa, ks. Tuloksellisuustarkastuksen ohje, 2010.

Arviointi ja muut selvitykset

Lakien vaikutuksia selvitetään sekä ennen lainsäädännön säätämistä että sen jälkeen. Kansainvälisessä kirjallisuudessa arviointi sanan (*evaluation*) käyttö toisinaan halutaan rajoittaa nimenomaan jälkikäteiseen arviointiin ja vaikutusten etukäteistä selvittämistä voitaisiin tällöin kutsua vaikutusten selvittämiseksi (*impact assessment*). Suomessa sana arviointi vakiintuneesti viittaa sekä menneisyyteen että tulevaisuuteen tehtäviin tarkasteluihin. Tässä kirjoituksessa tarkastellaan jälkikäteistä arviointia, joka ymmärretään nyt Vedungin mukaisesti politiikkatoimien täytäntöönpanon, resursoinnin ja tuotosten huolelliseksi jälkikäteiseksi arvion ja merkityksen selvittämiseksi, jonka on tarkoitus vaikuttaa tulevaan päätöksentekoon⁵. Jälkikäteisiä arviointeja siis tehdään tulevaisuuden takia ja lainsäädännön osalta tähtäin usein on seuraavassa lakireformissa. Toki tavoitteena voi myös olla vain sen selvittäminen tarvitaanko ylipäättään lakireformia – tästä muun muassa Luonnonsuojelulain arvioinnissa⁶ lähdettiin – tahi lain täytäntöönpanon parantaminen. Mahdollista myös on, että arvioinnilla oikeasti halutaan vain vahvistaa status quo:ta ilman aitoa valmiutta ottaa arvioinnin mahdollisesti tuottamia ehdotuksia huomioon.

Arvioinnit ovat tärkeitä lainvalmistelun kehittämiseksi, mutta laajamittainen lainvalmisteluhanke edellyttää monia muitakin selvityksiä. Terminologisesti on syytä pitää erillään jälkiarvioinneista selvitykset, joissa tavoitteena ei ole merkityksen ja arvion antaminen kyseiselle politiikkatoimelle. Lainvalmistelun taustaksi voidaan tarvita yhteiskunnallisten kehityssuuntien tarkastelua taikka vaikkapa perustuslain, kansainvälisen oikeuden taikka Eurooppa-oikeuden muuttumisen ymmärtämistä. Jälkikäteisessä arvioinnissa on kuitenkin aina kyse siitä, mitä vaikutuksia nimenomaan laista aiheutuu ja jos tarkastelun kohteena on jokin muu asia, niin se ei ole arviointia. Vaikkapa yhdyskuntarakenteen muutoksien selvittäminen ilman, että samalla tarkastellaan alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen muun ohjaamisen vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, ei ole politiikkatoimien jälkikäteistä arviointia. Tämä ei tarkoita sitä, etteivät nämä selvitykset olisi yhtälailla tärkeitä lainvalmistelunkin näkökulmasta. Selkeän kielenkäytön kannalta ei kuitenkaan ole perusteltua niputtaa kaikkia selvityksiä saman ilmaisan alle.

Lainvalmistelun tarvitsemia selvityksiä voidaan ryhmitellä Ville Valovirran ja Mari Hjeltin⁷ esittämän jaottelun pohjalta. Heidän kirjoituksensa ei koske lakien arviointia, vaan arviointia ja ennakkointia innovaatio- ja teknologiapolitiikan strategisen päätöksen tukena. Tämän mallin mukaisesti selvitykset voitaisiin jakaa neljään ryhmään (taulukko 1). Horisontaalisesti eri selvitykset jakaantuvat liukuvalla asteikoilla ajallisesti menneisyyteen ja tulevaisuuteen. Vertikaalisesti selvitykset voidaan jälleen liukuvalla asteikolla jakaa välittömästi tarkasteltavaan politiikkatoimeen – kuten MRL:iin – liittyviin selvityksiin ja laajempialaisiin, yhteiskunnallista muutossuuntaa yleisemmin kuvaaviin selvityksiin. Asteikon yläpäässä havaitun muutoksen yhteys lakiin on löysä tai olematon ja käytännössä ei tunnistettavissa.

Lainsäädännön vaikutukset voidaan jakaa seuraaviin asteittain aleneviin kategorioihin: (1) vaikutukset kohdealueella ja sen ulkopuolella ilmeneviin, (2) nämä voidaan jakaa edelleen tarkoitettuihin ja tarkoittamattomiin vaikutuksiin ja (3) nämä voidaan jakaa taas edelleen myönteisiin tai kielteisiin vaikutuksiin. Näin saamme kaiken kaikkiaan kahdeksan eri kategoriaa. Tämä⁸ ns. sivuvaikutus -malli korostaa sitä, että arviointia ei tule rajata vain sääntelyn tavoitteisiin, vaan myös muunlaiset tarkoitettut ja tarkoittamattomat vaikutukset tulee ottaa arvioinnissa huomioon.

⁵ Vedung: 1997, ks. myös Scriven 1991.

⁶ Similä et al. 2010.

⁷ Valovirta ja Hjelt 2005.

⁸ Vedung 1997, Rogers, Petrosino, Huebner ja Hasci, 2000. s. 49–59. ks. myös Tala 2001. s. 66–70.

Taulukko 1. Esimerkkejä lainvalmistelun edellyttämistä selvityksistä.

	Menneisyys	Tulevaisuus – ennakointi
Yhteiskunnallisten muutossuuntien kehitys	Muuttoliike Asumisen, liikkumisen ja kaupan rakenteen muutos Elinkeinorakenteen muutos Viherrakenteen muutos Muu ympäristön muutos, Oikeudellisen ympäristön muutos	Samat kuin viereisessä laatikossa, ajallinen näkökulma on kuitenkin eri
Arviointi	MRL:n eri keinojen onnistuminen – vaikuttavuus, kustannus-vaikuttavuus, hyväksyttävyys, laatu, ja muut kriteerit	Ehdotettujen MRL:n muutoksien vaikutus-arvioinnit

Keskeistä on olennaisten vaikutusmekanismien ymmärtäminen, ei välttämättä kompleksisen ja laaja-alaisen sääntelykehityksen kaikkien yksityiskohtien perusteellinen selvittäminen. Käytettävissä olevien resurssien niukkuus rajoittaa arvioinnin mahdollisuuksia. Arviointi sisältää sekä vaikutuksien selvittämisen että niiden arvottamisen, johon tarvitaan arviointikriteerejä. Niihin palataan jäljempänä. On huomattava, että arvioinnin tutkijoiden keskuudessa arviointikriteerien tarpeellisuudesta vallitsee erilaisia näkemyksiä. Monet⁹ korostavat arviointikriteerien merkitystä, mutta on myös esitetty toisensuuntaisia arvioita, joiden mukaan vaikutuksien selvittäminen ilman merkityksen antamista olisi paitsi mahdollista myös tavoiteltavaa. Oman näkemykseni mukaan havainnot vaikutuksista ilman merkityksen antamista voivat jäädä irralliseksi ja jos arvioitsija ei anna niille merkitystä, niin arvioinnin viesti voi jäädä vaikeasti tulkittavaksi.

MRL:n haasteellisuus

MRL on poikkeuksellisen haasteellinen laki arvioitavaksi. Tämä johtuu alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen laaja-alaisuudesta, monikerroksisuudesta ja lain käyttämistä runsaista avoimista oikeudellisista käsitteistä. Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa alueiden käytön suunnittelun institutionaaliset puitteet. Se määrittää alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet, sääntelee valtakunnallisten maankäytön tavoitteiden antamista, kaavojen laadintaa ja sisältöä sekä erilaisia vuorovaikutuksen muotoja niin viranomaisten kesken kuin kansalaisten ja viranomaisten välillä. MRL:lla on myös luotu lupajärjestelmä rakentamisen kannalta merkityksellisten hankkeiden ja toimenpiteiden valvomiseksi. Koska itse asiassa alueiden käytön tavoitteet ja eri kaavamuodotkin ovat eräänlaisia puitteita, niin voidaan sanoa, että MRL on puitteiden puitteiden puitteet.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei tarkkaan määritä minkälaisia päätöksiä sen nojalla tulisi tehdä. Kaavojen sisältöä ei voi päätellä laista, vaan laki ”vain” ohjaa eli raamittaa päätöksentekoa. Lailla on kiistanalaisissa tilanteissa ratkaiseva merkitys tuomioistuinten arvioidessa päätösten lainmukaisuutta, mutta eri päätöksentekijät voivat päätyä aivan laillisesti erilaisiin lopputulemiin. Vaikutuksien arvioinnin kannalta olennaista ei ole se mikä on oikeudellisesti mahdollista, vaan se mitä on todellisuudessa tapahtunut. Lain sisällön tarkka tuntemus ei siis voi korvata arviointia, koska sen tavoitteena on – sikäli kuin se on mahdollista – ymmärtää mitä vaikutuksia alueiden käytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaaminen on tuottanut.

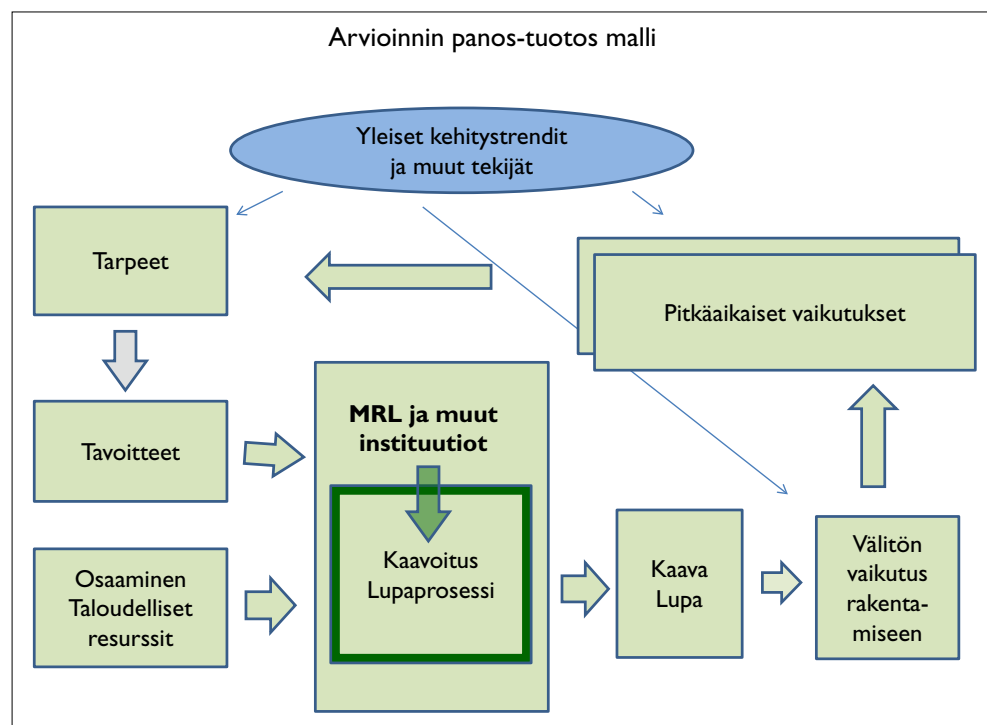
Jälkikäteen arvioinnin keskeisenä tavoitteena on ymmärtää vaikutussuhteita, siis vastata kysymykseen mitä vaikutuksia on sääntelystä aiheutunut. MRL:n tapauksessa vaikutusketju voi olla pitkä. Ensin laki vaikuttaa maankäytön valtakunnallisiin tavoitteisiin, ne vaikuttavat maakuntakaavaan, se vaikuttaa yleiskaavaan ja tämä

9 Hilden et al. 2000, Oksanen 2003.

puolestaan vaikuttaa yksityiskohtaiseen kaavaan, jonka perusteella tehdään maankäyttösopimus, ja/tai myönnetään rakennuslupa. Vaikutusketju ei suinkaan pääty rakennuslupan myöntämiseen. Itse asiassa kaava tahi rakennuslupa ymmärretään arvioinnissa tuotokseksi – hallinnollisen prosessin lopputuotteeksi – ei varsinaiseksi vaikutukseksi, joka seuraa tästä tuotoksesta. Lakia ei ole säädetty sen takia, että viranomaiset tuottaisivat kaavoja, vaan kaavoja laaditaan siksi, että yhdyskuntarakenne olisi toivotun kaltainen. Hallinnollisen prosessin jälkeen voi seurata monivaiheinen vaikutusketju, jossa kaavoitus vaikuttaa osaltaan mutta ei yksinään tonttimarkkinoihin, tonttimarkkinoiden toimivuus alueen väestömäärään, väestömäärä puolestaan palveluihin ja työpaikkoihin. Tämä prosessi voi tunnetusti olla itse itseään ruokkiva eli kehittyvillä alueilla väestömäärä kasvaa ja taantuvilla vähenee. Vaikutusketju ei aina ole näin pitkä, mutta silloinkin vaikutuksien synnyn ajallinen mittakaava voi olla vuosikymmeniä. Yleisesti ottaen MRL:n järjestelmässä eri prosessien ja vaikutusketjujen ajallinen ja spatiaalinen mittakaava vaihtelee merkittävästi. Tämä tekee arvioinnista haasteellista, mutta ei mahdotonta.

Arvioinnin käsitteellisiä apuvälineitä

Arviointia voidaan jäsentää ns. panos-tuotos mallin avulla, jossa kuvataan miten arvioinnissa jäsennetään eräiden keskeisten ilmiöiden väliset suhteet (kuva 1). Kuva itsessään puhuu puolestaan. Siitä voidaan kuitenkin huomauttaa, että se on heuristinen malli. Se pelkistää todellisuutta, jotta se selkeyttäisi ajattelua. Todellisuudessa maailma on monimutkaisempi kuin kuva antaa ymmärtää, vaikutussuhteita on enemmän ja ulkopuoliset tekijät voivat vaikuttaa mihin tahansa kuvassa olevaan nuoleen. Itse asiassa vaikutussuhteita on usein jopa niin paljon, että ilman erilaisia syy-seuraussuhteita erittely on haasteellista. Puhutaan ns. vaikutusongelmasta (*impact problem*). Tämä ongelman ytimen voisi provokatiivisesti ilmaista kysymyksellä: onko tavoitteet saavutettu, sikäli kuin ne ovat saavutettu, MRL:n johdosta vai siitä huolimatta? Jos esimerkiksi rakentamisen laatu on parantunut, niin johtuuko tämä MRL:n ohjauksesta, vai jostain ihan muusta syystä kuten teknologian kehityksestä, rakentamisen kustannustehokkuuden lisääntymisestä tai markkinatekijöistä.



Eräs arviointia helpottava käsitteellinen väline on ns. *interventiot teoria* eli oletettu vaikutusketju. Arviointi rakennetaan usein jollekin käsitykselle siitä miten lainsäädäntö tuottaa ne vaikutukset, joita sillä tavoitellaan. Tätä oletettua vaikutusketjua voidaan kutsua interventiot teoriaksi, mutta sille on annettu monia muitakin nimityksiä.¹⁰ Interventiot teoria on idealisoitu kuvaus siitä miten sääntelyn on tarkoitettu tai ymmärretty toimivan. Se sisältää oletuksia mikä vaikuttaa mihinkin. Nämä oletukset ovat kuin tieteellisen teorian hypoteeseja ja siksi sitä kutsutaan teoriaksi ja siihen nojautuvaa arviointia teoriaperusteiseksi arvioinniksi. Interventiot teoria ei kuitenkaan ole tieteellinen teoria, vaan arvioinnin työkalu. Se ei myöskään ole kuvaus sääntelyn todellisesta toiminnasta. Interventiot teoria kuvaa ja kiteyttää mikä on se mekanismi, jonka avulla politiikan – siis intervention – oletetaan saavuttavan tavoitteensa.¹¹ Oikeudellisen ohjauksen näkökulmasta interventiot teoria eli oletettu vaikutusketju kuvaa niitä oikeussääntöjen takana olevia oletuksia, joiden takia kyseisen säädöksen soveltamisen ymmärretään johtavan sille asetettuihin vaikutuksiin. Aikaisemmin edellisen otsikon jälkeen selostettu vaikutusketju on todella yksinkertainen interventiot teoria, eli ymmärrys siitä, miten järjestelmä toimii. Panos-tuotos malli myös sisältää ajatuksen tietystä vaikutusketjusta, vaikka yllä olevaan kuvaan ei nuolien takana olevia oletuksia olekaan kirjoitettu ulos.

Erityisesti monimutkaisten ilmiöiden selittämiseksi on tarjolla useimmiten lukuisia kilpailevia ja ainakin osittain ristiriitaisia käsityksiä oletetuista vaikutusketjuista. Eri toimijat näkevät syy- ja seuraussuhteet eri tavoin ja yhteisen oletetun vaikutusketjun kuvaus voi osoittautua haasteelliseksi. Lakien interventiot teoria voidaan pyrkiä rakentamaan lainsäädännön, hallituksen esitysten ja muiden poliittisten asiakirjojen nojalla. Interventiot teoriaa ei tule kuitenkaan samaistaa oikeussääntöihin. Lait, lakien esityöt ja muut poliittiset asiakirjat sisältävät usein tulkinnanvaraisia ja mahdollisesti ristiriitaisia elementtejä tahi avonaisia kohtia, jonka takia yhdestä laista voidaan esittää toisistaan poikkeavia interventiot teorioita. Asiakirjoihinkaan nojautuva interventiot teoria ei ole ”objektiivinen totuus”, vaan joudumme kohtaamaan niiden tarkastelun jälkeenkin erilaisia käsityksiä siitä miten laki toimii. Nämä erilaiset käsitykset voivat kuitenkin olla itsessään hyödyllisiä. Toimijoiden omien interventiot teorioiden tunnistaminen voi rikastuttaa arviointia ja auttaa tuomaan eri näkökohdat esiin.

Interventiot teoria on arvioinnin jäsentämistä helpottava työkalu. Sen avulla voidaan identifioida vaikutustyyppit, joiden on ymmärretty johtuvan laista. Teorian avulla voidaan tunnistaa ne toimenpiteet ja ratkaisut, joihin aineiston keruu kohdistetaan. Aineistoa tulisi kerätä ketjun eri vaiheista. Interventiot teorian hyödyntämistä on korostettu erityisesti monimutkaisten ilmiöiden arvioinnissa – jollainen MRL:n järjestelmä epäilemättä on. Laajan aineiston analyysi vailla etukäteen auki lausuttua käsitystä oletetusta vaikutusketjusta voi johtaa väärin kysymyksiin ja satunnaiseen tiedon keräämiseen ja siten heikentää johtopäätösten tietopohjaa.¹²

MRL:n tapaisen monikerroksinen sääntelyn oletettu vaikutusketju voi olla vaikeata rakentaa koko lain tasolla. Tällä tasolla teoriasta voi tulla hyvin yleinen ja epä-määräinen, joka ei sitten lopulta täytä tehtäväänsä. Esimerkiksi MRL:n vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja rakentamiseen laatuun eivät kulje saman vaikutusketjun kautta. Siksi vaikutusketju tulisi rakentaa kulloinkin tarkasteltavalle teemalle erikseen – siis esimerkiksi yhdyskuntarakenteelle ja rakentamisen laadun parantamiselle.

10 Tätä pohjimmiltaan samaa asiaa on kutsuttu politiikka teoriaksi (Hoogerwerf, 1990), ohjelmateoriaksi (Chen 1990, Weiss 1997, Rossi, Freeman ja Lipsey, 1999; Rogers et al., 2000, ohjelmalogiikaksi (Lenne ja Cleland 1987), ja muutoksen teoriaksi (Pawson, 2003: 473). interventiot teoriaksi Vedung 1997. Suomessa esimerkiksi Hildén et al. (2002) ja Similä (2002) ovat käyttäneet interventiot teorian käsitettä.

11 Ks. esim. Rossi et al. 1999. s. 155–156.

12 Hildén et al. 2001.

Arviointikriteerit

Arviointi on arvon ja merkityksen antamista ja tässä arviointikriteereillä on tärkeä rooli. Arviointikriteeri muodostaa normatiivisen näkökulman aineiston tarkasteluun. Se siis kertoo jotain siitä miten asioiden tulisi olla. Arviointikriteerien valinta on keskeinen osa arviointitehtävän määrittämistä. Usein arviointikriteeri määritellään kahden eri asian vertailun kautta. Esimerkiksi vaikuttavuutta arvioidaan vertailemalla asetettuja tavoitteita saavutuksiin ja kustannus-vaikuttavuutta vertaamalla kustannuksia ja saavutuksia.¹³ Arviointikriteeri voidaan myös ilmaista kysymyksien kautta (taulukko 2). Kysymys osoittaa minkälaista tietoa haetaan.

Taulukko 2. MRL:n arviointiin sopeutettuja esimerkkejä arviointikriteereistä¹⁴.

Kriteeri	Kuvaus
Merkittävyys	Säätääkö MRL (esimerkiksi) yhdyskuntarakenteen kannalta keskeisiä kysymyksiä?
Vaikutus	Onko havaittavissa vaikutuksia, jotka selkeästi johtuvat MRL:stä?
Vaikuttavuus	Missä määrin yhdyskuntarakenne taikka rakentamisen laatu vastaa niille asetettuja tavoitteita? (pitkä aikaväli) Missä määrin kaavat vastaavat niille asettuja laadullisia tavoitteita? (lyhyt aikaväli)
Kustannus- vaikuttavuus	Kuinka paljon resursseja (esim. asuinalueen) kaavojen laatiminen on vaatinut ja miten resurssit suhteutuvat saavutuksiin (esimerkiksi etäisyydet palveluista ja työpaikoista)? Kuinka paljon on käytetty resursseja alueiden käytön suunnitteluun ja ohjaukseen ja miten tämä suhteutuu yhdyskuntarakenteen muutokseen? Miten rakentamisen laadun parantamisessa panokset ja saavutukset suhteutuvat toisiinsa?
Hyväksyttävyys	Missä määrin eri tahot hyväksyvät MRL:ssä säädettyt menettelyt ja keinot?
Päätöksenteon avoimuus ja osallistuminen	Missä määrin kansalaiset voivat havainnoida miten kaavat laaditaan, mitä tietoa käytetään ja miten prosessi etenee? Missä määrin he pystyvät osallistumaan päätöksenteon eri vaiheisiin?
Oikeuden- mukaisuus	Tuottaako MRL:n ohjausjärjestelmä palveluja ja mahdollisuuksia oikeudenmukaisesti eri kansalaisryhmille?
Joustavuus	Miten rakentamisen ohjauksessa voidaan ottaa huomioon uudet tilanteet, joita muuttavat rakennustekniikka, elinkeinorakenne ja ympäristövaatimukset tuovat eteen?

Usein arvovaltaiset tahot kuten eduskunta ja ministeriöt haluavat arvioida lainsäädännön toimivuutta. Myös MRL:n arvioinnissa tarkoitus on arvioida toimivuutta (ja vaikuttavuutta). Arviointikirjallisuudessa toimivuuskriteeriä ei juurikaan käytetä, eikä sille ole vakiintunutta sisältöä. Tyypillisiä kirjallisuudessa käytettyjä arviointikriteerejä on mainittu edellisessä taulukossa. Muitakin kriteerejä on eikä käytettävissä olevista arviointikriteereistä voida laatia tyhjentävää luetteloa. Arviointiin voidaan käyttää erilaisia mittapuita.

Vaikka toimivuudelle ei ole vakiintunutta määritelmää, useilla tahoilla on kuitenkin näkemyksiä siitä, minkälainen tieto kertoo toimivuudesta. Esimerkiksi päätösten määrästä, päätöksenteon nopeudesta, halpuudesta ja laadusta, oikeustapausten määrästä ja muu konflikteista kertova tieto mielletään monesti olevan merkityksellistä toimivuuden kannalta. Tiedon tuottaminen näistä asioista ei kuitenkaan ole arviointia, ellei tehdyille havainnoille voida antaa arvoa tai merkitystä. Jos esimerkiksi tiedämme, että X % kaikista kaavapäätöksistä valitetaan, niin mitä tämä tieto kertoo? Jos sanomme että se on vähän taikka paljon, niin meillä on mielessä jokin mittapuuh. Arvon ja merkityksen antaminen tapahtuu parhaiten ainakin periaatteessa mitatta-

¹³ Ahonen 2001.

¹⁴ Tämän taulukon laadinnassa olen hyödyntänyt kirjoitusta Hildén et al. 2001.

vissa olevalla tavalla määritellyllä arviointikriteerillä. Selkeästi määritelty arviointikriteeri ohjaa arviointia silloinkin kun sen mittaaminen on todellisuudessa haastavaa. Joka tapauksessa vaikuttaisi perustellulta lähteä siitä, että toimivuus rajoittuu tarkastelemaan panos-tuotos mallissa panoksia, prosessia ja tuotoksia. Näin MRL:n järjestelmän tuotoksista – kaavoista taikka rakennusluvista – johtuvat varsinaiset vaikutukset eivät sisältyisi toimivuuden piiriin, vaikka itse tuotokset sisältyisivät. Tämän ajattelun mukaan toimivuusarviointilla olisi lyhyempi ajallinen mittakaava kuin vaikuttavuusarviointilla.

Jotta toimivuuskriteeri toimisi, se tulisi avata tapauskohtaisesti ja määritellä mitä sillä itse asiassa tarkoitetaan. Tällöin sille tavoiteltaisiin jotain sellaista periaatteessa mitattavissa olevaa sisältöä, jota vaikkapa yllä mainitussa taulukossa mainituilla kriteereillä ei ole. Vaihtoehtoisesti se voidaan ymmärtää kokoavaksi arviointikriteeriksi, joka vetää yhteen monen eri arviointikriteerin tuottamaa näkemystä.

Arviointiasetelma

Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnin organisoinnissa on tätä kirjoitettaessa jo tehty merkittäviä valintoja. On päätetty perustaa ministeriövetoinen alan toimijoista koostuva ryhmä alaryhmineen koordinoimaan arviointia. Samalla on päätetty, että arvioinnin tarvitsema tieto tuotetaan pääosin ulkopuolisin voimin, tilaustyönä. Arviointi siis pohjautuu työnjakoon, jossa arviointiasetelmien luominen ja tulosten hyödyntäminen tapahtuu ministeriövetoisesti ja ulkopuoliset tuottavat tietoa täsmennetyistä aiheista.

Kaikkea ei voi – eikä ilmeisestikään ole tarkoitus – ulkoistaa. Tämä johtuu useasta eri syystä. Ensiksikin arvioinnin tulisi olla kattava ja tilaustyö on usein rajattu. Näin rajauksen ulkopuolelle jäävä osa arvioinnista on edelleen lainvalmistelusta vastaavan tahon vastuulla. Monimutkaisemmaksi tilanne tulee jos arviointeja tehdään useita, jolloin eri hankkeiden koordinaatio nousee keskeiselle sijalle. Tilaajan on myös osallistuttava arviointiasetelman luomiseen kunkin osahankkeen kohdalla. Kolmanneksi tilaajan on osattava hyödyntää arviointia. Tilaaja-osaamisen muita alueita ovat hankintasääntöjen ja työn valvonnan hallinta.

Kyse on eräänlaisesta itse-arvioinnista, koska lain arvioinnista vastaa ministeriö. Itsearviointilla on monia hyviä puolia, joista eräs keskeinen liittyy arvioinnin hyödyntämiseen. Arviointi on pitkälle oppimisprosessi ja tilausarvioinnin havainnot ja tulokset voivat jäädä sisäistämättä. Itse prosessi, siis arviointitiedosta keskustelevala forum, on arvokas. Tiedon hyödyntäminen tapahtuu parhaiten vuorovaikutteisesti, reflektoinnin kautta. Toimijoilla itsellään voi olla hyvä näkemys siitä mitkä ovat arvioinnissa erityistä huomiota vaativia asioita ja tämä praktinen tieto voi auttaa suunnittelemaan arviointia tehokkaasti. Lisäksi heillä voi olla kykyä suhteuttaa yksittäisen hankkeen tuottama arviointitiedon merkitys muuhun tietoon. Tällä on merkitystä tehtäessä johtopäätöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä on poikkeuksellisen laaja ja moniulotteinen kokonaisuus ja siksi on perusteltua keskittää arviointi tiettyihin teemoihin. Teemojen valintaa ohjaa aiheen merkittävyys ja tulosten odotettu hyödynnettävyys. Näiden teemojen valinta on tätä kirjoitettaessa edennyt jo pitkälle. Arviointiasetelmaa teemojen puitteissa kehitettäessä tulisi tunnistaa arvioinnin näkökulma ja määrittää tätä kautta pääkysymys. Yksittäisen teeman osalta se voisi esimerkiksi olla seuraavantapainen: Onko kaavoitus vaikuttanut yhdyskuntarakenteeseen tavoitteiden mukaisesti? Tämän jälkeen arviointiasetelmaa voidaan jäsentää interventiteorian eli oletetun vaikutusketjun kautta. Arvioitsijoiden – silloinkin kun he lopulta turvautuvat ulkopuolisiin arvioinnin toteuttamisessa – olisi hyödyllistä ensin itse muodostaa oma käsitys siitä miten ohjaus vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen ja siis kysyä itseltään minkälaisen ketjun kautta vaikutus syntyy. Tämä auttaa konkretisoimaan

kysymyksenasettelua – eli tekemään tarkentavia lisäkysymyksiä ja tunnistamaan käytettävissä olevia aineistoja.

Käytännön arvioinnin kannalta on tärkeää, että arvioinnissa selvitettävät kysymykset laaditaan niin, että ne on helppo ymmärtää. Arvioinnissa käytettävät kysymykset voidaan jakaa pää- ja sivukysymyksiin, jolloin pääkysymykseen vastaaminen itse asiassa edellyttää, että ensin vastataan tarkentaviin sivukysymyksiin. Kysymykset on syytä asettaa täsmällisesti ilman sanoja kuten ”muun muassa” ja ”erityisesti”, jotka avaavat kysymyksen epämääräiseen suuntaan. Kysymykset olisi tarkoituksenmukaista hyväksyä lopullisesti vasta sen jälkeen kun on ainakin karkea käsitys käytettävissä olevasta aineistosta.

Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen on esimerkki poikkeuksellisen monimutkaisesta kokonaisuudesta, johon epäilemättä vaikuttaa monet muutkin tekijät MRL:n ohjausjärjestelmä. Näinkin haastavaa teemaa voidaan kuitenkin lähestyä vaikutusketjun tunnistamisella ja erilaisia laadullisia ja määrällisiä aineistoja yhdistämällä. Tarkastelun kohteeksi valituilta alueilta voidaan tuottaa paikkatietopohjainen kuvaus yhdyskuntarakenteen muutoksesta, sekä myös tähän yhdistetty kaavoitushistorian kuvaus. Kaavoitushistorian kuvaus voi myös kattaa panokset – siis käytetyt osaamiset ja taloudelliset resurssit sekä menetellyt. Suurin haaste on kuitenkin syy-seuraussuhteen ymmärtäminen. Tätä voidaan lähestyä ainakin laadullisten aineistojen kautta. Tällaisia aineistoja voi saada haastatteluista, ryhmähaastatteluista, asiantuntija- ja kansalaispaneeleista. Voitaisiin arvioida mitkä kaavat ovat vaikuttaneet yhdyskuntarakenteen todelliseen muutokseen ja miten. Mitkä tekijät ovat vähentäneet kaavoituksen vaikutuksia ja mitkä muut politiikkatoimet tai muut tekijät selittävät muutosta. On tärkeää huomata, että vasta erilaisten määrällisten ja laadullisten aineistojen yhdistäminen tuo yleensä parhaan tuloksen.

Lopuksi

Arviointi on mahdollisuuksien hyödyntämisen taidetta. Arviointiin käytettävät resurssit ovat tuskin koskaan riittävät asian ”lopulliseen” selvittämiseen – josko sellainen ylipäättään on mahdollista. Yhteiskunnalliset prosessit ovat monimutkaisia ja niiden välisten syy-seuraussuhteiden ymmärtäminen haastavaa. Siksi hyvä arviointi edellyttää myös tapauskohtaista oivaltamista mitä olisi hyvä kysyä ja mistä voi löytää vastauksia. Tätä oivaltamisen tarvetta ei systemaattinenkaan lähestyminen voi kokonaan korvata. Arviointiin liittyy aina myös riskejä, jotka ovat syytä pyrkiä tunnistamaan riski-analyyseillä arviointiasetelmaa laadittaessa. Riskeistä osa liittyy manageriaaliin taitoihin kuten resurssien ja aikataulun oikeaan mitoittamiseen ja aineistojen saatavuuden varmistamiseen sekä oikean osaamisen rekrytointiin. Sisällöllinen riski on arviointiasetelman epäonnistunut muotoilu, jolloin arviointi ei tuota näkemystä oikeista asioista. MRL:n monikerroksisessa järjestelmän arvioinnissa on vaarana, että arviointi kohdistuu sinänsä mielenkiintoisiin operatiivisiin seikkoihin, mutta lain kehittämisen kannalta tärkeä strateginen taso ei saa ansaitsemaansa huomiota. Toisaalta arviointi voi antaa loistavan mahdollisuuden kootun tiedon pohjalta luoda vuorovaikutteisesti näkemys lain arvosta ja merkityksestä sekä kehittämistarpeista.

Lähteet

- Ahonen, Pertti: Evaluaatio-oppia edistysville. Hallinnon tutkimus (3), 2001. s. 102–117.
- Chen, Huey-Tsyh: Theory Driven Evaluations. Newbury Park, Sage Publications, 1990.
- Hildén, Mikael and Lepola, Jukka and Mickwitz, Per and Mulders, Aard and Palosaari, Marika and Similä, Jukka ja Sjöblom, Stefan and Vedung, Evert: Evaluation of environmental policy instruments – a case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. Helsinki: Finnish Environment Institute. Monographs of the Boreal Environment Research, (21), 2002.
- Hildén, Mikael, Mickwitz, Per, Similä, Jukka ja Sjöblom Stefan: Ohjauskeinojen monitieteilinen, monikriteerinen ja monitavoitteinen arviointi – syömäkelvoton sillisalaatti vai herkullinen brunssi? Arvioinnin teemanumero. Hallinnon tutkimus 3/2001, 126–138.
- Hoogerwerf, Andries: Reconstructing policy theory. Evaluation and Program Planning 13 (3), 1990. s. 285–291.
- Similä, Jukka, Raunio, Anne, Hildén, Mikael ja Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet, Suomen ympäristö (27/2010), Suomen ympäristökeskus, 2010.
- Lenne, B. and Cleland, H.: Describing program logic. Program Evaluation Bulletin 2, 1987.
- Hildén, Mikael, Mickwitz, Per, Similä, Jukka ja Sjöblom, Stefan: Ohjauskeinojen monitieteilinen, monikriteerinen ja monitavoitteinen arviointi – syömäkelvoton sillisalaatti vai herkullinen brunssi? Hallinnontutkimus (3), 2011. s. 126–139.
- Oksanen, Timo: Oikeussäätelyn teoriaperusteinen arviointitutkimus, Acta Universitatis Tamperensis; 958, Tampere University Press, 2003
- Pawson, Ray: Nothing as practical as a good theory. Evaluation 9(4), 2003. s. 471–490.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma. Valtioneuvoston kanslia 2010.
- Rogers, Patricia J. and Petrosino, Anthony and Huebner, Tracy A. and Hasci, Timothy A.: Program theory evaluation: practice, promise, and problems. New Directions for Evaluation (87), 2000. s. 5–13.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. ja Lipsey, Mark W.: Evaluation: A Systematic Approach, SAGE Publications, Thousand Oaks, 1999.
- Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki: Vaikutuksien arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 104, Helsinki 2010.
- Similä, Jukka: Ympäristösäätely ja arvioinnin näkökulmat, Oikeus No 2, 2002. s. 178–201.
- Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistuksen tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001.
- Vedung, Evert: Public Policy and Program Evaluation, New Brunswick, Transaction Publishers 1997.
- Weiss, Carol H.: How can theory-based evaluation make a greater headway? Evaluation Review 21(4), 1997. s. 501–524.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tuloksellisuustarkastuksen ohje, Helsinki 2010.
- Werner Bussmann: Evaluation of legislation: skating on thin ice. Evaluation, 16(3), July 2010. s. 279–293
- Valovirta, Ville – Hjelt, Mari: Onnistumista punniten, tulevaa luoden. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa, Arvioinnin teemanumero, Hallinnon tutkimus 3/2005. s. 95–111.

Säätelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain säätelymallin arviointiin ja kehittämiseen

I Johdanto ja kysymyksenasettelu

I.1

Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi

Tämän esityksen tarkoituksena on tunnistaa ja analysoida ympäristölainsäädännön kehittämistä määrittäviä oikeudellisia reunaehdoja. Lainsäätäjä ei ole suvereeni muokkaamaan laista millaista tahansa. Poliittisen päätöksenteon liikkumavaraa rajoittavat erilaiset oikeudelliset tekijät. Kysymys on pohjimmiltaan siitä, onko maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) *oikeudellisin kriteerein* arvioituna ajantasainen tai hyvä laki?

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa teemaa on lähestytty muun muassa käsitteen lainsäätäjän oikeuslähdeoppi avulla. *Melanderin* mukaan lainsäätäjän poliittisia valintoja rajoittavat erityisesti seuraavat tekijät¹:

- valtiosäännön peruseriaatteen,
- perusoikeusjärjestelmä ja ihmisoikeudet,
- perusoikeuksien rajoittamisdoktriini,
- EU-oikeus,
- lainsäädännön sisäinen rationaalisuus,
- oikeudenalakohtaiset vakiintuneet säätelyperiaatteet ja
- oikeudenalakohtaiset vakiintuneet oikeuspoliittiset peruslinjaukset.

Rajaan tämän esityksen ulkopuolelle kansainvälisistä sopimuksista, EU-oikeudesta sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä² seuraavat mahdolliset oikeudelliset paineet MRL:n kehittämiseksi.

MRL:n 1.1.2000 tapahtuneen voimaantulon jälkeen oikeusjärjestelmässä ja yleisten oppien tasoissa oikeudellisissa ajattelutavoissa on tapahtunut muutoksia, joiden perusteella MRL:n ajantasaisuutta on eräiltä osin arvioitava eri tavoin kuin runsas kymmenen vuotta sitten lakia valmisteltaessa. Oikeudellisesti arvioiden laki voi olla vanhentunut aineellisoikeudellisesti, säätelyteknisesti tai systematiikaltaan. Erilaiset vanhentuneisuuden muodot limittyvät toisiinsa, ja tyypillisesti lain mahdollinen oikeudellinen vanhentuneisuus ilmenee samanaikaisesti useilla eri tavoilla.

1 Melander 2008, s. 71–80. Ks. poliittisen päätöksenteon liikkumavaran laajuuteen vaikuttavista oikeudellisista tekijöistä ja kehityspiirteistä myös Tala 2002, s. 105–107. – Kiitän artikkelin viimeistelyssä saamastani avusta ja kommentista Ismo Pölästä ja Kimmo Huttusta.

2 Ks. maankäyttöratkaisuista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä Siitari-Vanne 2005, s. 417–423.

Lain sisällöllistä vanhentuneisuutta arvioitaessa keskeisiä ovat yleensä muut kuin oikeudelliset arviointikriteerit. Oikeudellisesta näkökulmasta on tärkeää samalla tiedostaa, että lain aineellisoikeudellinen kehittäminen voi olla välttämätöntä paitsi poliittisista myös oikeudellisista syistä. *Aineellisoikeudellinen vanhentuneisuus* voi oikeudellisesti ilmetä esimerkiksi siten, ettei laki sisällöllisesti täytä perus- ja ihmisoi-keuksien turvaamiseen liittyviä oikeudellisia vaatimuksia. Jaksossa 2 arvioin perus-tuslain (731/1999, PL) nykytulkintojen näkökulmasta tarvetta MRL:n uudistamiseen.

Sääntelyteknisellä vanhentuneisuudella tarkoitan sitä, että lain säännösten tekninen muotoilu ei täytä esimerkiksi sääntelyn täsmällisyyteen tai lakitasoisuuteen liittyviä oikeudellisia vaatimuksia. Nämä vaatimukset perustuvat keskeisesti perustuslakiin. Sääntelyn lakitasoisuuteen liittyvien nykyvaatimusten näkökulmasta arvioin jak-sossa 2.6 lakiin perustumattomien valtakunnallisten inventointien asemaa MRL:n sääntelyjärjestelmässä.

Systemaattinen vanhentuneisuus voi olla lain sisäistä tai lain ulkoisiin yhteyksiin liittyvää. Lain rakenne on saattanut esimerkiksi osittaisuudistusten vuoksi muuttua sekavaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Muun lainsäädännön muutokset voivat joh-taa systemaattiseen vanhentuneisuuteen joko teknisesti tai aineellisoikeudellisesti. MRL:n mahdollista systemaattista vanhentuneisuutta arvioin jaksossa 3 ympäristö-lainsäädännön välisiä suhteita määrittävän linkkisääntelyn osalta.

1.2

MRL:n erityinen sääntelytapa: joustavan ja teknisen yhdistävä sääntelymalli

Kokoavana näkökulmana MRL:n oikeudellisessa arvioinnissa voidaan käyttää sään-telytarkkuuden käsitettä.³ Sääntelytarkkuuteen voidaan tiivistää seuraavat kolme MRL:n ja muidenkin ympäristölakien kehittämiseen vaikuttavaa oikeudellista vaati-musta: sääntelyn riittävä lakitasoisuus, lain riittävä täsmällisyys ja lain informatiivisuus voimassa olevan oikeuden sisällöstä.

Ympäristölait ovat tyypillisesti muuta lainsäädäntöä avoimempia ja sisältävät runsaasti joustaviksi normeiksi kutsuttuja säännöksiä. Ympäristölakien joukossa MRL on eräs kaikkein yleispiirteisimmistä laeista.

Joustavuuteen olennaisesti liittyvä ja sitä täydentävä MRL:n ominaispiirre on yk-silön oikeuksien ja velvollisuuksien konkretisoituminen tapauskohtaisessa, ratkais-tavan asian erityispiirteitä painottavassa päätöksenteossa. Tämäkin sääntelytapa on MRL:ia yleisempi ympäristösääntelyn perusmuoto. MRL:n järjestelmässä lakitasoisen sääntelyn konkretisoituminen tapahtuu hierarkkisen suunnittelujärjestelmän ja mo-nimuotoisen lupajärjestelmän kautta. Lain lupajärjestelmässä tärkeä systemaattinen merkitys on väljästi lain tasolla normeeratulla poikkeamispäätöksenteolla. Kaavojen ohella lain täsmentymisessä olennainen merkitys on valtioneuvoston hyväksymillä valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ja kuntien rakennusjärjestyksillä.

Joustavuus ja lain puitteenomaisuus on kuitenkin vain yksi MRL:n erityispiir-re. MRL on myös esimerkki laista, joka lakina on hyvin joustava ja avoin, mutta sääntelyalue kokonaisuudessaan on hyvin teknistä, kun otetaan huomioon lakia täsmentävät muut oikeuslähteet. Lain tasolla havaittava sääntelyn yleispiirteisyys (joustavuus) ja lakia täsmentävän muun aineiston avulla konkretisoituva tekninen sääntely ovat samanaikaisia ja toisiaan täydentäviä kaavoitus- ja rakentamisoikeuden piirteitä. Miten *joustavan ja teknisen yhdistävä sääntelymalli* toteutetaan oikeudellisesti asianmukaisella tavalla?

3 Ks. sääntelytarkkuudesta laajemmin eri näkökulmista Jyrki Tala (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 251. Helsinki 2010. Saatavissa: <http://www.optula.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tutkimuksiasarja>

Sääntelytarkkuus on juuri ympäristölakien arvioinnissa hyödyllinen lähtökohta, koska sen kautta voidaan puolustaa sekä joustavaa että yksityiskohtaista lainsäädäntötekniikkaa. Sääntelytarkkuus ei siis tarkoita vain vaatimusta nykyistä yksityiskohtaisemmista laeista – niihin liittyy tunnetusti omia oikeudellisia ongelmiaan.⁴ Käsitteen ydinidea on pikemminkin avata näkökulmia arvioida ja punnita erilaisten sääntelyn muotojen tarkoituksenmukaisuutta erilaisissa sääntelytilanteissa. Ympäristölainsäädännössä käytetty klassinen joustava sääntelymalli toteuttaa sääntelytarkkuuden vaatimuksia erityisesti ympäristö- ja luontonäkökulmasta, kun se mahdollistaa tapauskohtaisesti vaihtelevien ympäristö- ja luonnonolosuhteiden huomioonottamisen päätöksenteossa. Vastaavasti yksityiskohtainen, tekninen sääntelymalli voi palvella sääntelytarkkuutta ennakoitavuuden merkityksessä toiminnanharjoittajien, maanomistajien ja kansalaisten näkökulmasta.⁵

On syytä korostaa, että tämä esitys on tarkoituksella näkökulmaltaan sikäli vinoutunut⁶, etten jäljempänä arvioi joustavan ympäristösääntelyn perusteita ja syitä. Aihetta on käsitelty laajasti ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa. Tarkastelen tässä esityksessä vain *joustavuuden vastavoimia*, joista seuraa haasteita nykyisen sääntelymallin kehittämislle.

2 Perustuslain vaatimukset MRL:n kehittämislle

2.1

Sääntelykohteen erityispiirteet perusteena poiketa perustuslain vaatimuksista

Perustuslain muuttuneet ja täsmentyneet tulkinnat aiheuttavat erilaisia reunaehtoja MRL:n kehittämislle ja edellyttävät joiltakin osin myös lain uudistamista. Jo MRL:ia säädettäessä perustuslakivaliokunta piti lain sääntelytapaa perusoikeuksien näkökulmasta liian yleisluonteisena. Sääntelykohteen erityispiirteiden vuoksi sääntelytapaa pidettiin kuitenkin lopulta poikkeuksellisesti hyväksyttävänä.⁷ Valiokunnan arviointi kohdistui tältä osin kaavoja ja rakennusjärjestystä koskeviin säännöksiin, mutta sama yleisluonteisuuden ongelma koskee eräiltä osin myös MRL:n lupajärjestelmää.

Mainittua valiokunnan lausuntoa on usein pidetty esimerkkinä siitä, miten ympäristölainsäädännön erityispiirteistä seuraa huomattavia mahdollisuuksia joustaa perustuslain vaatimuksista. Käsitys on nyttemmin altis kritiikille. Perustuslakivaliokunnan tulkinnat ovat sittemmin kehittyneet ja vaatimukset lainsäädännön täsmällisyydelle ja lakitasoisuudelle nousseet.

Perustuslakivaliokunnan täsmentyneet tulkinnat edellyttävät MRL:n ajantasaisuuden arviointia muun muassa seuraavilta osin:

- perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen,
- perusoikeusrajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus,
- valtuuslakikonstruktio katualueen ilmaisuvelvollisuuden osalta ja
- lakitasoisuusvaatimus ja lainsäädäntövallan siirtämisen edellytykset (PL 80 §).

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös perustuslain 124 §:ään, joka rajoittaa mahdollisuuksia antaa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Säännöksestä ei ymmärtääkseni seuraa välitöntä tarvetta nykyisen MRL:n uudelleen-

4 Ks. myös Nurmi (2010, s. 7–9), joka korostaa, ettei lakitasoisuusvaatimuksen tulisi johtaa ”lakien tarpeettomaan yksityiskohtaisuuteen”.

5 Ks. laajemmin Määttä, T. 2010, s. 56–57.

6 Ks. esityksen näkökulmaan liittyvistä ongelmista myös Kalle Määttä (2011, s.109), jonka mielestä ”juristikuunnan keskuudessa huomio on keskittynyt *aivan liikaa* (kurs. T.M.) perustuslain tulkintaan siitä, että oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla ja kaiken lisäksi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.”

7 PeVL 38/1998 vp.

arviointiin, mutta säännös rajoittaa mahdollisuuksia määritellä uudella tavalla julkisen ja yksityisen rooleja kaavoituksessa tai esimerkiksi rakentamisen valvonnassa.⁸

2.2

Maanomistajan prosessuaalinen asema MRL:n mukaisessa muutoksenhaussa

Perusoikeusnäkökulmasta MRL:iin ei nähdäkseen liity suuria ajantasaistamistarpeita. Lain perusratkaisut lienevät sisällöllisesti edelleen kestäviä esimerkiksi omaisuuden suojan (PL 15 §) osalta.

Laissa on kuitenkin lähinnä osallistumisoikeuksien ja oikeusturvan takeiden (PL 2.2, 20.2 ja 21 §) osalta joitakin yksityiskohtia, jotka oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön valossa ovat perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisia ja edellyttävät lainmuutosten tarpeen arviointia.

Arviointitarpeita liittyyneen muun muassa MRL:iin 1.1.2009 alkaen (laki 1129/2008) omaksutun osittaisen valituslupajärjestelmän toimivuuteen lainmuutoksen tavoitteiden sekä perustuslain oikeusturvatakeiden näkökulmasta. Samoin oikeuskirjallisuuden perusteella lienee tarpeen arvioida MRL 62 §:n osallisen määritelmän onnistuneisuutta sekä perustuslain että EU-oikeuden vaatimusten näkökulmasta.⁹

Merkittävin MRL:n perustuslaillisista ongelmakohdista lienee MRL 191.3 §, jonka mukaan muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen. Säännös johtaa KHO:n vakiintuneeksi muodostuneen tulkintalinjan vuoksi yksittäistapauksissa ilmeisiin perusoikeusloukkauksiin, joiden korjaaminen on lainsäätäjän vastuulla. Ratkaisuissa KHO 2003:102 (ään. 5–4) ja KHO 2006:12 (ään. 6–2) hallinto-oikeus oli naapuritilojen omistajien valituksesta kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen eräälle tilalle osoitetun yksittäisen rakennuspaikan osalta. KHO jätti maanomistajien valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä tutkittuna.¹⁰ KHO:n voidaan katsoa asiallisesti laajentaneen MRL 191.3 §:n valituskiellon soveltamisalaa säännöksen sanamuodon mukaista tulkintaa laajemmaksi.¹¹ Mainittuja KHO:n ratkaisuja on oikeuskirjallisuudessa kritisoitu voimakkaasti.¹²

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta maanomistajan prosessuaalinen asema MRL:ssä edellyttää muutoksenhakuvaiheen osalta nähdäkseen uudelleenarviointia. Vaikka MRL:n mukaisessa kaava- ja lupapäätöksenteossa maanomistajan asema on vahva, muutoksenhakuvaiheessa asianosaisten supistuminen prosessuaalisen asianosaiskäsittelyn suuntaan voi aiheuttaa oikeusturvaongelmia. *Kuusiniemi* onkin ehdottanut ympäristöoikeudessa muutoin vanhastaan vallalla olevan aineellisen asianosaiskäsittelyn osittaista ulottamista MRL:n mukaisissa asioissa myös hallintolainkäyttövaiheeseen.¹³

8 Voimassa olevaa MRL:ia säädettäessä perustuslakivaliokunta arvioi tästä näkökulmasta rakennuttajavalvontaa ja asiantuntijatarkastusta koskevaa MRL 151 §:ää, ks. PeVL 38/1998 vp. Valiokunta tulkitsi, ettei säännös tarkoita valvonnan siirtämistä viranomaiselta yksityiselle, vaan kyse on rakennushankkeeseen ryhtyvän omavalvonnasta.

9 Ks. Kokko 2003, s. 25–27 ja Pölönen 2011.

10 Ks. ratkaisusta KHO 2003:102 laajemmin Kuusiniemi 2005, s. 228–234.

11 Ks. myös Ojanen 2004, s. 341.

12 Ks. Lavapuro 2006 lähteineen.

13 Kuusiniemi 2005, s. 240–241.

MRL:n lupajärjestelmä sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta arvioituna

Sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten toteutumisen näkökulmasta nousee esille kysymys kaavojen sisältövaatimusten ja MRL:n lupasääntelyn ajantasaaisuudesta. Keskityn tässä esityksessä lupajärjestelmään. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset koskevat sekä luvan tarpeen sääntelyä että lupaharkintaa. MRL:n osalta haaste on tältä osin se, että laissa on useita erilaisia, osin päällekkäisiä lupainstrumentteja, joiden suhteet ja tosiasiallinen merkitys yksilön oikeuksien kannalta eivät laista hahmotu kovin selkeästi. Esimerkiksi rakennusluvan, suunnittelutarveratkaisun ja poikkeamispäätösten systemaattista merkitystä MRL:n lupa- ja suunnittelujärjestelmässä on maanomistajan oikeusaseman näkökulmasta lakitekstin perusteella ilman tutustumista oikeuskäytäntöön mahdoton hahmottaa¹⁴.

Luvan myöntämisen edellytysten osalta MRL voi kaivata päivittämistä lähinnä poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisuihin liittyvän harkinnan kriteerien osalta. Luvan myöntämisen edellytykset on näiden päätösten osalta kuvattu laissa varsin väljästi. Kirjallisuudessa sääntelyn avoimuuteen on kiinnitetty huomiota muun muassa suunnittelutarveratkaisujen osalta. *Aerin* mielestä viranomaisille on annettu tällä hetkellä laajasti toimivaltaa puuttua kansalaisten perusoikeuksiin vain hallituksen esityksen tavoitelausumien nojalla, mikä ei ole oikeusvaltioperiaatteen mukaista.¹⁵

Keskeinen poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen kriteeri eli edellytys ”ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle” MRL 137.1 ja 172.1 §:ssä on perusidealtaan systemaattinen ja edellyttää ympäristölainsäädännölle tyypillisesti tapauskohtaista harkintaa. Väljästi muotoilluista luvan myöntämisen edellytyksistä huolimatta päätöksenteko on oikeusharkintaa.

Viranomaistason lainsoveltajien käsitys päätösharkinnan luonteesta ei aina vastanne vallitsevan tuomarinideologian mukaista ajattelutapaa. Asian havainnollistamiseksi voidaan tarkastella esimerkkinä Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua 28.4.2009, Dnro 1582/4/08. Asiassa apulaisoikeusasiamies katsoi lautakunnan perustelleen puutteellisesti kielteisen poikkeamispäätöksensä. Perustelujen puutteellisuus oli ilmeisesti seurausta ongelmallisesta käsityksestä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.¹⁶ Apulaisoikeusasiamies viittaa päätöksessään kunnan lautakunnan antamaan selvitykseen, jonka mukaan MRL:n sanamuoto osoittaa, että kunnalla ei ole velvollisuutta myöntää poikkeusta vaikka poikkeamisen edellytykset täyttyisivät. Selvityksessä asian ratkaisevan kunnallisen viranomaisen on katsottu käyttävän asiassa tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen lähtökohtana on näkemys, ettei lautakunnan käsitys vapaasta harkintavalasta ole oikeudellisesti perusteltu. Päätöksessä korostetaan oikeuskirjallisuuteen tukeutuen, että viranomaisella on erityisesti kielteisten ratkaisujen osalta velvollisuus osoittaa oikeudellisesti vakuuttavalla tavalla luvan epäämiseen johtavien seikkojen olemassaolo ratkaistavassa yksittäistapauksessa ja tähän liittyvä korostunut päätösten perusteluvelvollisuus.¹⁷

Viranomaisharkinnan sääntelyyn liittyy kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta myös kysymys *päätöksiä tekevän viranomaisen valmiuksista lain asianmukaiseen sovelta-*

14 Ks. esim. suunnittelutarveratkaisun osalta *Aerin* (2010, s. 33–37) arvointia kielteisiin suunnittelutarveratkaisuihin liittyvistä oikeusturvaongelmista maanomistajan näkökulmasta.

15 *Aer* 2010, s. 34. Hänen mukaansa asemakaavoituksen ensisijaisuudesta ja siihen liittyvästä rakennuskiellosta suunnittelutarvealueella olisi tullut säätää selkeästi lain tasolla.

16 Oikeuskirjallisuudessa jako oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan on sisällöllisessä merkityksessä nykyisin pitkälti hylätty ja korvattu harkinnan aste-eroja jäsentävällä mallilla. Jaottelu on enää vain väljä pedagoginen erittely, josta ei voi juurikaan tehdä lainsoveltamiseen ulottuvia johtopäätöksiä. Ks. ympäristöoikeuden näkökulmasta esim. Mäkinen 2004, s. 38–40.

17 Ks. myös Ekroos – Majamaa 2005, s. 767, johon päätöksessä viitataan.

miseen. Ajantasaista tietoa johtopäätösten tekemiseen tarvittaisiin esimerkiksi kuntien poikkeamispäätösten oikeudellisesta laadusta. Aiempien selvitysten perusteella nousee oikeusturvasyistä väistämättä harkittavaksi poikkeamistoimivallan keskittäminen kokonaisuudessaan ELY-keskuksiin. 47–57 % kuntien tekemistä myönteisistä poikkeamispäätöksistä ja 55–63 % myönteisistä suunnittelutarveratkaisuista on osoittautunut aiemmissä selvityksissä lainvastaisiksi, jos niistä valitettiin.¹⁸ Luvut ovat hämmästyttävän isoja ja osoittavat, että kuntatason päätöksentekoon vaikuttanevat oikeudellisesti ongelmallisella tavalla muutkin intressit kuin pyrkimys tehdä lainmukaisia päätöksiä.¹⁹

2.4

Katualueen ilmaislouovutusvelvollisuus

MRL:n voimassaoloaikana täsmentyneiden perustuslain tulkintojen merkitys tulee havainnollisesti ja ehkä välittömimmin esille tarpeessa arvioida uudestaan katualueen ilmaislouovutusvelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Voimassa olevat MRL 94 ja 104 § merkitsevät poikkeamista täyden korvauksen periaatteesta ja ovat siten ristiriidassa perustuslain 15.2 §:n kanssa.

MRL:ia säädettyä runsas kymmenen vuotta sitten perustuslakivaliokunta sovelsi säännöksiä arvioidessaan niin sanottua valtiosääntöoikeudellista aukkkoteoriaa. Ilmaislouovutusvelvollisuus säädettiin aikanaan vanhaan rakennuslakiin (370/1958) perustuslakipoikkeuksena erillisen valtuuslain perusteella (laki 369/1958 alueiden luovuttamisesta asemakaavan toteuttamista varten). Valiokunnan tuolloisen kannan mukaan ilmaislouovutusvelvollisuuden säätäminen oli edelleen mahdollista vuoden 1958 valtuuslain perusteella, koska MRL:lla ei muutettu toisenlaiseksi valtuuslailla aikanaan perustuslakipoikkeuksena rakennuslakiin säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä.²⁰

Samantyyppinen kysymyksenasettelu on sittemmin ollut esillä vuoden 2012 alusta voimaantullutta vesilakia (587/2011) säädettyä. Uuden vesilain erät säännökset ovat perustuslain vastaisia ja ne esitettiin säädettäväksi valtiosääntöoikeudellisen aukkkoteorian turvin vanhaan valtuuslakiin pohjautuen. Perustuslakivaliokunta ei tätä järjestelyä pitänyt enää asianmukaisena. Eduskunta edellyttikin vesilain hyväksyessään hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin valtuuslain kumoamiseksi ja siis uuden vesilain uudistamiseksi perustuslain mukaiseksi siten, että lakiehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.²¹ Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellinen aukkkoteoria ja valtuuslakikonstruktio eivät enää sovellu nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme, koska ”valtuuslakikonstruktio peittää sen takana olevan lain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikentää näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä”.²² Kannanotto edellyttää MRL:n katualueen ilmaislouovutusvelvollisuutta koskevan sääntelyn oikeudellisen perustan arviointia ja ehkä sääntelyn uudistamista perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

2.5

Soft law perustuslaillisena ongelmana

Ympäristöoikeus on eräs niistä oikeudenaloista, joissa lakiin perustumaton, muodollisesti ei-velvoittava soft law on tärkeä oikeuslähde. Tämä johtuu oikeudenalalla

18 Wähä 2004 s. 22, Malin 2009 s. 14–15 ja Partinen 2009 s. 16.

19 Ks. Wähä 2004, s. 22, 37. Ks. myös Heinilä (2003, s. 845), joka pohtii, ”saavatko erilaiset intressit ja arvot poikkeamispäätöksenteossa erilaisen painoarvon riippuen siitä, mikä on asian ratkaiseva viranomaisen”.

20 PeVL 38/1998 vp.

21 PeVL 61/2010 vp ja EV 355/2010 vp, lausuma 1.

22 PeVL 61/2010 vp.

yleisistä joustavista normeista.²³ Myös maankäytön ja rakentamisen sääntelyssä lakiin perustuvan alemmanasteisen sääntelyn ohella myös lakiin perustumattomilla soft law -aineistoilla on keskeinen merkitys. Erilaiset inventoinnit, oppaat ja ohjeet ovat käytännön lainsoveltajien työssä tärkeitä MRL:n soveltamista tukevia materiaaleja. Soft law -aineistoja voi pitää luonnollisena ja suorastaan välttämättömänä osana joustavan ja teknisen yhdistelmään perustuvaa sääntelymallia.

Joustavan ja teknisen yhdistelmään perustuvassa sääntelymallissa (ks. edellä jakso 1.2) soft law:n normatiivinen merkitys perustuu usein joko välittömästi tai välillisesti kirjoitettuun lainsäädäntöön. Myös MRL sisältää useita *normatiivisia reittejä*, jotka edellyttävät lakiin perustumattomien soft law -aineistojen olemassaoloa.²⁴ Tällainen on esimerkiksi hyvän rakennustavan vaatimus (MRL 117.5 §) tai vaatimus kaavoituksen perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin (MRL 9 §).

Tällaisissa normatiivisissa reiteissä ei ole kysymys muodollisesta säädöshierarkiasta. Soft law ei välillisten normatiivisten reittien vuoksi muutu oikeudellisesti muodollisesti velvoittavaksi. Kun lakiin muotoillaan normatiivisia reittejä soft law -aineistoille, lainsäätäjä välillisesti tunnustaa lakiin perustumattomien soft law -aineistojen olemassaolon ja niiden merkityksen lain soveltamisessa. Sääntelytekniikka on hyvin tavanomainen useilla eri oikeudenaloilla, vaikkei sääntelymalliin ole kiinnitetty kovin paljon huomiota lainvalmistelua kehitettäessä.

Näin hahmotettuun, ympäristölainsäädännölle tyypilliseen soft law -keskeiseen sääntelymalliin kohdistuu uusia oikeudellisia reunaehtoja ja vaatimuksia. Tämä koskee sekä lakiin perustumattomia soft law -aineistoja (esimerkiksi lakiin perustumattomia inventointeja) että soft law -aineistojen olemassaolon välillisesti tai välittömästi tunnustavien normatiivisten reittien muotoilemista lain säännöksiin. Perustuslailliset rajoitukset seuraavat ennen kaikkea perustuslain 2.3 §:n vaatimuksesta julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin, perusoikeusrajoitusten lakitasoisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksesta sekä PL 80 §:n vaatimuksesta säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla.

Ympäristölaeissa on ollut aiemmin tavanomaista lakitasoisten säännösten jääminen hyvin yleisiksi ja ohjelmallisiksi ja yksilön velvollisuuksien määrittäminen tapauskohtaisen viranomaispäätöksenteon ohella asetusten ja myös lakiin perustumattoman ohjeistuksen tasolla. Tällaista sääntelymallia ei voida enää pitää hyväksyttävänä vain sääntelykohteen erityispiirteiden ja sääntelytradition perusteella.²⁵

MRL:n käytännön soveltamisessa keskeisten inventointien, oppaiden ja ohjeiden käyttäjälle tulisi aina olla selvää, mikä on kyseisen aineiston oikeudellinen velvoittavuus ja luonne. Nykyisin näiden aineistojen oikeudelliseen luonteeseen liittyy ajoittain epäselvyyksiä, joista seuraa oikeusturvaongelmia.²⁶ Esimerkiksi ministeriön tuottamien, lakiin perustumattomien oppaiden tai ohjeiden yhteydessä tulisi aina selvästi korostaa, ettei kyse ole oikeudellisesti velvoittavasta oikeuslähteestä.

Kysymys lakitasoisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen toteutumisesta MRL:n järjestelmässä voidaan esittää myös joidenkin vakiintuneiden lain *soveltamiskäytäntöjen* osalta. Kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta ongelmallista on, jos lain sanamuoto antaa kovin puutteellista informaatiota voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Tästä näkökulmasta nousee esille kysymys, olisiko MRL:n soveltamiskäytäntöjä tarpeen

23 Ks. joustavista normeista soft law:n perustana Määttä, T. 2010, s. 68–71.

24 Ks. normatiivisista reiteistä laajemmin Määttä, T. 2005, s. 393–396.

25 Ks. soft law:n liittyvistä perustuslaillisista ongelmista laajemmin Määttä, T. 2004, s. 430–438.

26 Esimerkkinä ympäristöministeriön antamasta ohjeesta seuranneista oikeusturvaongelmista voidaan mainita Turun hallinto-oikeuden päätös 01.04.2011 11/0089/1 (Finlex), joka koski ELY-keskuksen myöntämää lupaa ampua korkeintaan 200 merimetsoa kalavesille koituvan vakavan vahingon estämiseksi. Hallinto-oikeus kumosi keskeisesti ministeriön antamaan ohjeeseen perustuvan ELY-keskuksen päätöksen lainvastaisena. Hallinto-oikeuden mukaan ympäristöministeriön ELY-keskuksille antamalla ohjeistuksella ei ollut mahdollista oikeudellisesti sitovasti ratkaista kysymystä poikkeuksen edellytysten täyttymisestä.

jossakin määrin nykyistä laajemmin kodifioida lakiin sen informatiivisuuden lisäämiseksi.

Esimerkiksi emätilaperiaatteen merkitys rantakaavoituksessa ja poikkeamispäätöksenteossa lieenee käytännössä niin keskeinen, että oikeusturvanäkökulmasta ei ehkä voida pitää tyydyttävänä sen perustumista laissa vain perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteeseen.²⁷ Vastaavasti suunnittelukäytännössä muotoutuneen ja vakiintuneen muunnetun rantaviivan käyttämisen perusteista saattaisi olla maanomistajien oikeusturva ja lainsäädännön tarkkuus -näkökohdat huomioon ottaen tarpeen säätää laissa.

2.6

Valtakunnallisten inventointien oikeudellistaminen

Lakiin perustumattomien inventointien oikeudellisen merkityksen epäselvyys MRL:n järjestelmässä on jokin aika sitten tullut havainnollisesti esille valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen yhteydessä. Valtakunnallisen kulttuuriympäristöinventoinnin päivitys on hallinnollisesti institutionalisoitu valtioneuvoston päätöksellä ”Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt” (VN:n päätös 22.12.2009). Valtioneuvoston päätökseen liittyi valitusosoitus. Korkein hallinto-oikeus poisti ratkaisullaan KHO 2010:41 valitusosoituksen ja jätti valituksen tutkimatta. KHO:n mukaan kyseisen valtioneuvoston tekemän päätöksen tekemisestä ei ole säädetty MRL:ssä tai muussakaan laissa. Perusteluissa todetaan inventoinnin oikeudellisen merkityksen tulevan ratkaistavaksi ”vasta myöhempää alueidenkäytön suunnittelua tai muita yksittäisiä hallintopäätöksiä koskevassa päätöksenteossa.”

Valtakunnallisten inventointien oikeusvaikutukset syntyvät MRL:n nykyjärjestelmässä välillisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välityksellä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit, kuten mm. mainittu kulttuuriympäristöinventointi ”otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina”.²⁸ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksista säädetään MRL 24 §:ssä.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelyyn liittyvien nykyvaatimusten näkökulmasta valtakunnallisten inventointien nykyinen sääntelymalli MRL:n järjestelmässä herättää kriittisiä kysymyksiä. Oikeudellisesti lakiin perustumattomat inventoinnit ovat lähtökohtaisesti ei-velvoittavia, kuten myös ratkaisussa KHO 2010:41 todettiin.²⁹ Käytännössä inventoinneilla on kuitenkin keskeinen merkitys alueidenkäytön suunnittelussa.

Ympäristölainsäädännössä on oikeusturvasyistä käynnissä lakiin perustumattomien ohjelmien ja inventointien oikeudellistamisvaihe. Luonnonsuojeluohjelmien osalta oikeudellistaminen tapahtui jo vuonna 1996 luonnonsuojelulain (1096/1996) säätämisen yhteydessä. Lakiteknisesti ja systematiikan rakentamisen näkökulmasta alueidenkäytön suunnittelussa hyödynnettävien inventointien oikeudellistamiseen

27 Emätilaperiaatteen merkitys on nyttemmin institutionalisoitu myös KHO:n oikeuskäytännössä, ks. KHO 2003:37 ja KHO 2009:90.

28 Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta (13.11.2008), s. 5. Päätöksen mukaan (s. 5, alav. 1) viranomaisten laatimilla valtakunnallisilla inventoinneilla ”tarkoitetaan kulttuuriympäristöä ja luonnonperintöä koskevia viranomaisten laatimia valtakunnallisia inventointeja, jotka perustuvat riittävän laaja-alaiseen valmisteluun”. Päätöksessä mainitaan erikseen seuraavat olemassa olevat inventoinnit: Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet (Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto, mietintö 66/1992), Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt (Museovirasto, rakennushistorianosasto, julkaisu 16, 1993) ja Valtakunnallisesti merkittävät esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto, tiedotuksia 3/1983). Vuoden 1993 inventointi on sittemmin korvattu valtioneuvoston päätöksellä 22.12.2009 uudella Museoviraston laatimalla inventoinnilla.

29 KHO:n linja on ollut pitkään tältä osin johdonmukainen. Ks. esim. KHO 1992 A 1, jossa tuolloin lakiin perustumattoman rantojensuojeluohjelman katsottiin voivan ”toimia kaavoituksessa lähinnä vain selvitysaineistona”.

voi ehkä jossakin määrin hakea mallia vanhojen, alun perin ilman lain valtuussäännöstä hyväksytyjen luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksia koskevasta luonnonsuojelulain 77 §:stä.

Vesilain uudistamisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen käynnistävän selvityksen pohjavesialueiden suojelusuunnitelmien oikeudellistamistarpeesta.³⁰ Ympäristövaliokunnan mietinnössä tätä perustellaan oikeusturvanäkökohdilla, kun tällä hetkellä ”lakiin perustumattomina pohjavesien suojelusuunnitelmien laatimiskriteerit, sisältövaatimukset, laatimismenettely ja oikeusvaikutukset ovat sääntelemättömiä”.³¹ Samoilla argumenteilla voitaneen perustella alueidenkäytön suunnittelussa keskeisten valtakunnallisten inventointien oikeusvaikutusten lakita-soisen sääntelyn tarpeen arviointia.

3 MRL:n päällekkäisyys muun ympäristölainsäädännön kanssa

3.1

Ympäristölakien välisten rajapintojen arvioinnin näkökulmia

Muun ympäristölainsäädännön kehitys aiheuttaa osaltaan MRL:n ajantasaisuuden arviointitarpeita. Ovatko MRL:n yhteydet muuhun ympäristölainsäädäntöön ajantaisa aineellisoikeudellisesti ja lainsäädäntötekniisesti? Kysymys on tärkeä, koska erilaiset ympäristölliset lupa- ja suunnittelujärjestelmät ovat tyypillisesti päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä.³² Erilaiset lakien yhteyksiä ja rajapintoja määrittävät säännökset ovat tavanomaisia uusimmassa ympäristölainsäädännössä. Myös ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on viime aikoina paneuduttu laajasti eri sääntelyalueiden rajapintahaasteisiin³³.

Aineellisoikeudellisesti keskeinen kysymys on, mikä kaavoitus- ja rakentamissääntelyn merkitys on nykyisin ja mikä sen tulisi tulevaisuudessa olla ympäristöohjauksen kokonaisuudessa. Arvion perustana on näkemys niistä sääntelyhaasteista, joita ympäristölainsäädännön kehittämiseen yleisesti liittyy. Erityisesti ilmastomuutoksen hillintää tukevan kestävä yhädyksuntarakenteen tavoite, uusiutuvien energialähteiden lisäämistavoitteet ja luonnonvarasääntelyssä vahvistuvat resurssitehokkuuden vaatimukset ovat tekijöitä, jotka vahvistavat alueidenkäytön suunnittelun merkitystä ympäristösääntelyn kokonaisuudessa.

Myös muun lainsäädännön kehittämisessä näyttää olevan kaavajärjestelmän oikeudellisen painoarvon kasvattamiseen liittyvän odotuksia, jotka ovat huomionarvoisia MRL:n kehittämisen suuntia määriteltäessä. Kaavoituksen merkityksen vahvistumisesta muussa lainsäädännössä voidaan mainita esimerkkeinä maantielaki (503/2005) ja uusi kaivoslaki (621/2011). Juuri käynnistyneen ympäristönsuojelulain uudistamisen erääksi tavoitteeksi on asetettu ”tehostaa ympäristöhaittojen ehkäisemistä kaavoituksen keinoin ja lisätä kaavojen painoarvoa ympäristölupaharkinnassa.”³⁴

Jos aineellisoikeudellisesti lainsäädännön kehittämisen tavoitteeksi asetetaan alueidenkäytön suunnittelun merkityksen vahvistaminen ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa, samalla on kehitettävä lainsäädäntötekniisiä ratkaisuja, jotka tätä tavoitetta edistävät. Tämän kehittämistyön lähtökohdaksi voidaan ottaa nykyisten linkkisääntöjen toimivuuden arviointi.

30 EV 355/2010 vp, lausuma 2.

31 YmVM 22/2010 vp.

32 Ks. ympäristönkäyttölainsäädännön päällekkäisyydestä ja rinnakkaisuudesta erityisesti luonnonsuojelulain näkökulmasta Suvantola 2004, erit. 456–458.

33 Ks. MRL:n osalta tuoreena esimerkkinä Pölönen – Malin 2011, jossa arvioidaan metsäalueiden käytön ohjaamisen mahdollisuuksia ja reunaehtoja yleiskaavan ja maisematyölupamenettelyn osalta.

34 Ympäristönsuojelulain uudistamisen linjauksia. Muistio 12.5.2011. Ympäristöministeriö, s. 18.

Lainsäädäntöteknisesti eri lakien välisiä suhteita määrittävää linkkisääntelyä voidaan arvioida sääntelyn selkeyden, informatiivisuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Linkkisääntelyn arviointi edellyttää useiden eri lakien samanaikaista tarkastelua. Ympäristölakien rajapintojen sääntelyn lakitekniikka vaatii mielestäni MRL:ia laajempaa ja yleisempää kehittämistä.

MRL:n toimivuuden kannalta on joka tapauksessa kiinnitettävä huomiota sekä MRL:n omiin linkkisäännöksiin että muissa laeissa oleviin viittauksiin MRL:iin. MRL:n omien linkkisäännösten ensimmäisen päätyypin muodostavat säännökset, joiden tavoitteena on MRL:n tai sen perusteella tehtyjen päätösten huomioonottaminen jonkun toisen lain mukaisessa päätöksenteossa (esimerkiksi kaavojen viranomaisvaikutus), toisen päätyypin säännöksissä määritellään muiden lakien noudattamista MRL:n mukaisessa päätöksenteossa.

3.2

Esimerkki epäinformatiivisesta linkkisäännöksestä

Linkkisääntelyn *epäinformatiivisuudesta* voidaan esimerkkinä mainita MRL 197.1 §, josta saa kuvan, että kaavapäätöksenteossa on luonnonsuojelulain säännöksistä noudatettava vain 10 lukua eli Natura 2000 -säännöksiä. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2007:59 katsottiin, että myös luonnonsuojelulain 49.1 §:ssä säädetty direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto on otettava huomioon kaavaa hyväksyttäessä.³⁵

Vaikka KHO:n linja näyttäisi olevan MRL 197.1 §:n sanamuodon vastainen, se on perusteltu: luonnonsuojelulain ja MRL:n suhdetta määrittävät monet muutkin systemaattiset seikat kuin mainittu säännös. Mainittu linkkisäännös on ymmärrettävä vain informatiiviseksi, koska luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännöksiä olisi noudatettava kaavoituspäätöksenteossa ilman kyseistä säännöstäkin.

Esimerkki havainnollistaa informatiivisten linkkisäännösten ongelmia. Vaikka informatiivisilla linkkisäännöksillä pyritään helpottamaan lainsoveltajan työtä muistuttamalla jonkun toisen lain rinnakkaisesta noudattamisvelvoitteesta, ne voivat antaa oikeusjärjestyksen sisällöstä harhaanjohtavaa informaatiota ohjatessaan lakien systematiikan vastaisiin muodollisiin vastakohtaispäätelmiin.

3.3

Esimerkki linkkisäännösten epäjohdonmukaisuudesta

Esimerkkinä MRL:ia koskevien muiden lakien linkkisäännösten *epäjohdonmukaisuudesta* voidaan mainita ratkaisun KHO 2010:32 perusteluista avautuva vertailuasetelma ympäristönsuojelulain ja vesilain (264/1961) välillä. Ratkaisussa on kysymys muun muassa maakuntakaavan merkityksestä ympäristölupaharkinnassa. KHO linjaa ennakkoratkaisuluonteisesti, että maakuntakaavan merkitys tulee arvioitavaksi toiminnan sijoituspaikkaa koskevassa ympäristönsuojelulain 6.2 §:n mukaisessa harkinnassa. Perusteluissa todetaan, että ”ympäristönsuojelulaissa ei, toisin kuin vesilain mukaisten lupien osalta tuon lain 2 luvun 4 §:ssä³⁶, ole säädetty, että maakuntakaavan maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt oikeusvaikutukset olisivat voimassa myös ympäristöluvasta ympäristönsuojelulain mukaisesti päätettäessä.”

³⁵ Kuusiniemi (2007, s. 313–314) argumentoi vakuuttavasti MRL 197.1 §:n ensimmäisen virkkeen sanamuodon mukaisen tulkinnan mahdollisuuden puolesta. Ks. aiheesta myös Suvantola – Similä 2011, s. 202–205.

³⁶ Uuden vesilain 3 luvun 5 §:ssä säännös on samansisältöisenä.

Mainitusta ratkaisusta voidaan päätellä, että MRL 32.2 §:n viranomaisvaikutus saa siis esimerkiksi eri lakien mukaisessa lupapäätöksenteossa ainakin muodollisesti erilaisen sisällön riippuen siitä, miten tuossa toisessa laissa MRL:iin viitataan. Olisi paikallaan arvioida, ovatko näin syntyvät erot eri lakien mukaisen päätöksenteon välillä perusteltuja vai aiheuttavatko ne tarpeettomia systemaattisia epäjohtonmuokaisuuksia ympäristölakien välisiin suhteisiin.

Ratkaisun kautta myös hahmottuu, miten ympäristölakien verkottuminen päällekkäiseksi ja rinnakkaiseksi lakien verkostoksi linkkisäännösten kautta edellyttää lainsoveltajalta *linkkisääntelyn kokonaisuuden systemaattista tarkastelua*. Tämä on tärkeä havainto myös lainvalmistelun kannalta. MRL:n ja YSL:n suhteet eivät lainsoveltamisen kannalta jäsenny vain näissä laeissa olevien keskinäisten viittaussäännösten kautta (tapauksessa YSL 6.2 § ja MRL 32.2 §), vaan näiden kahden lain suhteeseen vaikuttaa myös se, miten MRL:n suhde vastaavatyypisissä tilanteissa on järjestetty jonkun toisen lain suhteen (tapauksessa MRL:n ja VL:n välillä). Sääntelyverkosto edellyttää lainsoveltajalta kehittyneitä systemaattisen laintulkinnan valmiuksia.

3.4

Lakien yhteisvaikutusten arviointi

Ympäristölainsäädännölle tyypillinen lakien päällekkäisyys herättää myös kysymyksen eri lakien *yhteisvaikutusten arvioinnin* tarpeellisuudesta. Kun MRL:n merkitys ja rooli ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa lienee kasvamassa, kiinnostavaa olisi arvioida esimerkiksi, miten muussa ympäristölainsäädännössä asetetut tavoitteet MRL:n päätöksentekojärjestelmälle toteutuvat. Esimerkiksi MRL:n osallistumissääntelyn ja muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta olisi arvioitava paitsi MRL:n omien tavoitteiden näkökulmasta myös osana muuta ympäristölainsäädäntöä ja muussa lainsäädännössä tapahtuva kehitys huomioonottaen.

MRL:n kehittyneeksi oletetun osallistumis- ja muutoksenhakujärjestelmän ajatellaan joskus paikkaavan muun ympäristölainsäädännön puutteita. Oikeusturva- ja osallistumisenäkökulmasta ongelmallista ympäristölupamenettelyn keventämistä pidettiin perustuslakivaliokunnassa mahdollisena muun muassa, koska kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja muutoksenhakuoikeus katsottiin turvatun kaavoituksen yhteydessä.³⁷

Lakien yhteisvaikutusten arviointiin voi olla tarvetta myös MRL:n omien tavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja yleispiirteisten kaavojen oikeusvaikutukset eivät muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa aina ole ehkä niin vahvoja kuin MRL:n omien tavoitteiden ja systematiikan näkökulmasta voitaisiin olettaa. Tältä osin voidaan viitata esimerkkinä tapaukseen KHO 2010:32. Ratkaisussa KHO linjasi, että MRL 24.1 §:n mukainen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus *ei vaikuttanut* ympäristönsuojelulain oikeusharkintaiseen lupaharkintaan *oikeudellisesti sitovalla* tavalla. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voitiin kuitenkin ottaa huomioon ympäristölupaharkinnassa *selvityksenä*. KHO:n muotoilu antaa aiheen kysyä, olisiko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjaus- ja viranomaisvaikutusta vahvistettava.³⁸

Oma erityiskysymyksensä on eri lakien mukaisten *ympäristöselvitysten yhteensovittaminen*. Tästä temasta on MRL:n näkökulmasta tehty juuri kaksi selvitystä, jotka antavat hyvät lähtökohdat asian arviointiin.³⁹

³⁷ PeVL 23/2009 vp.

³⁸ Ks. myös YmVL 11/2008 vp. Valiokunnan mielestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuutta olisi parannettava yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen kääntämiseksi.

³⁹ Ks. Haapanala 2010 ja Pölönen 2011.

4 Lain vanhentuneisuuden muodot ja paikkaamisen mekanismit

Edellä MRL:n mahdollista oikeudellista vanhentuneisuutta on arvioitu *lainsäätäjän* näkökulmasta. Lainsäätäjän näkökulmasta vanhentunut lainsäädäntö on aina lopulta *poliittinen ongelma*, joka ratkaistaan muuttamalla lakia.

Kun poliittisesta näkökulmasta arvioidaan lain uudistamistarvetta, on syytä myös samalla arvioida, onko vanhentuneisuus poliittisesti tai oikeudellisesti riittävän vakavaa, jotta lain uudistaminen on välttämätöntä. Lain vanhentuneisuus voidaan ehkä hallita tyydyttävästi myös *oikeuden sisäisin dynaamisin sopeutumismekanismein* lainsoveltamisessa ja yleisiä oppeja kehittämällä.⁴⁰ Nämä mekanismit voivat olla kustannustehokkaampia ja joustavampia kuin lain muuttaminen.

Lain vanhentuneisuutta voidaan oikeudellisesti siis lähestyä sekä oikeuden ulkoisena, poliittisena kysymyksenä että oikeuden sisäisin mekanismein hallittavana, oikeudellisena ongelmana. Lain toimivuuden arvioinnissa on olennaista havaita näiden molempien näkökulmien olemassaolo ja niiden välinen vuorovaikutus.

Näkökulmien vuorovaikutus nostaa esille havainnon, että alun perin ehkä tulkinanvaraisen ja epäselvän lain säännöksen uudistaminen voi aiheuttaa tarpeetonta oikeudellista epävarmuutta, jos säännöksen tulkinnat ovat hallinto- ja oikeuskäytännössä vakiintuneet. Lain selkeyttäminen ei aina siis ole oikeustilan selkeyttämistä, vaan voi käytännössä merkitä oikeudellisesti selväksi muodostuneen lain epäselvän säännöksen muuttumista uudella tavalla epäselväksi. Vain lain säännösten tarkasteluun perustuvat lain vanhentuneisuusarvioinnit tuleekin aina suhteuttaa soveltamiskäytännöt huomioonottavaan *elävän oikeuden* sisältöön.

Oikeus jatkuvasti muuttuu ja kehittyä, vaikka laki ei muuttuisikaan. Lainsoveltamista määrittävien *tulkinta- ja argumentaatio-oppien* avulla lainsoveltajat pystyvät mukauttamaan vanhentuneet säännökset muuttuneeseen oikeudelliseen toimintaympäristöön. Ympäristöoikeudellisessa lainsoveltamisessa keskeiset EU-oikeuden tulkintavaikutus, perusoikeusmyönteinen laintulkinta ja systemaattinen laintulkinta ovat tärkeimpiä tapoja päivittää joltakin osin vanhentunut laki oikeudellisesti ajantasaiseksi.

Oikeustieteen kehittämät *oikeudenalakohtaiset yleiset opit* ovat toinen oikeuden sisäisen dynaaminen sopeutumismekanismi. Kun ympäristölainsäädännössä keskeistä joustavan ja teknisen yhdistävää sääntelymallia ei sääntelykohteen erityispiirteiden vuoksi ole tarpeen hylätä, sen perustaksi ja oikeuttamiseksi on kehitettävä uudenlaisia oikeudellisia ajattelutapoja ja malleja. Väljä viittaus sääntelykohteen erityispiirteisiin ja sääntelytraditioon ei ole enää riittävää. Uusien ympäristöoikeuden yleisten oppien avulla ympäristöoikeuden erityinen sääntelymalli voidaan sovittaa nykyistä paremmin osaksi nykyistä valtiosääntöistä oppijärjestelmää. Ympäristölakien joustavan ja teknisen yhdistävä sääntelymalli edellyttää nykyisen perustuslain näkökulmasta siis sekä lainsäädännön kehittämistä että kehittyneempiä opillisia perusteluita erityiselle sääntelymallille.

40 Ks. myös Kulla (2010, s. 22), joka korostaa lainsäädännöllisen tarkkuusvaatimuksen vahvaa sidoksisuutta sekä tarkkuusvaatimuksen tulkintaan oikeuskäytännössä että "oikeustieteellisiin käsityksiin lain toimeenpanon luonteesta", kuten esimerkiksi näkemyksiin "oikeudellisen sidonnaisuuden ja hallinnollisen toimintavapauden välisestä suhteesta".

Lähteet

- Aer, Janne: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisuissa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla kirja. Helsinki 2010, s. 21–37.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2005.
- EV 355/2010 vp – HE 277/2009 vp: Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- Haapanala, Auvo: YVA-lain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhde. Ympäristöministeriön raportteja 16/2010.
- Heinilä, Aleks: Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen poikkeamistoimivalta: pääsääntö ja poikkeukset. Lakimies 5/2003 s. 841–866.
- Kokko, Kai: Osallistuminen ja kaavoitus – erityisesti eräiden kansainvälisten sitoumusten valossa. Ympäristöjuridiikka 4/2003, s. 16–51
- Kulla, Heikki: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti halinto-oikeudessa. Teoksessa Jyrki Tala (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 12–22.
- Kuusiniemi, Kari: Kolme kertomusta maanomistajan prosessuaalisesta asemasta kaava- ja maankäyttöasioissa. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhla julkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005. Helsinki 2005, s. 221–241.
- Kuusiniemi, Kari: Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Leila Suvantola: Huomina ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristön käytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Lakimies 2/2007 s. 307–316.
- Lavapuro, Juha: KHO 2006:12 – valituskielto ja KHO:n ratkaisukäytäntö oikeusturvan saataavuuden esteenä. Lakimies 5/2006, s. 859–873.
- Malin, Kimmo: Poikkeamisasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2006–2007. Ympäristöministeriön raportteja 12/2009. Helsinki 2009.
- Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala 2008.
- Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Määttä, Kalle: Sääntelytarkkuuden monet kasvot. Teoksessa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla kirja. Jyväskylä 2011, s. 101–110.
- Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 336–460.
- Määttä, Tapio: Näkökulmia sääntelytarkkuuteen: Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen. Teoksessa Jyrki Tala (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 51–76.
- Nurmi, Pekka: Sääntelytarkkuus lainvalmistelun haasteena. Teoksessa Jyrki Tala (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 1–11.
- Ojanen, Tuomas: Oikeustapauskommentti KHO 2003:102. Lakimies 2/2004, s. 332–346.
- Partinen, Hanna: Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003–2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009. Helsinki 2009.
- PeVL 38/1998 vp – HE 101/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 23/2009 vp – HE 100/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.
- PeVL 61/2010 vp – HE 277/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suhde kaavoitukseen ja ympäristölupamenettelyyn – Integroititartpeiden ja -mahdollisuuksien arviointi. Selvitys 28.10.2011.
- Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V (2011), s. 121–184.
- Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä 2005.
- Suvantola, Leila: Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristön käytön konkurrensista. Oikeustiede Jurisprudentia XXXVII (2004), s. 434–509.
- Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojelu-oikeus. Helsinki 2011.
- Tala, Jyrki: Oikeus ja politiikka – ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus? Teoksessa Kaijus Ervasti – Nina Meincke (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Saarijärvi 2002, s. 95–118.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta (13.11.2008) www.ymparisto.fi/vat (5.1.2012)

Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693. Helsinki 2004.

Ympäristönsuojelulain uudistamisen linjauksia. Muistio 12.5.2011. Ympäristöministeriö. <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=127268&lan=fi> (14.12.2011)

YmVM 22/2010 vp – HE 277/2009 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi.

YmVL 11/2008 vp – MINS 3/2008 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto ministeriön selvityksestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

Aluekehitys ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen haasteet

I Johdanto

Käsittelen tässä kirjoituksessa suunnitteluun perustuvan kehittämisen, alueellisen kehityksen ja maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) yhteyksiä. Nämä yhteydet ovat keskeisiä ajateltaessa kykyä vaikuttaa nopeasti ja jatkuvasti muuttuviin konteksteihin, jotka luonnehtivat nykypäivää ja lähitulevaisuutta. Pääteemoinani ovat alue eli suunnittelun alueellisesti (territoriaalisesti) ilmaistu kohde; hallinta eli halutun tulevan kehityksen muodostaminen lain ja siitä johdettujen suunnitelmien, kaavojen, ohjeiden yms. avulla; ja toimijuus eli suunnitteluprosessiin ja sen vaikutuspiiriin kuuluvien toimijoiden mahdollisuus ja kyky osallistua ja vaikuttaa suunnitteluun ja kehitykseen.

Aika ja tila kietoutuvat monimutkaisesti yhteen konkreettisissa tilanteissa ja paikoissa. Yksi olennainen pohdittava seikka on, mitä tilaa MRL ensisijaisesti käsittelee ja pyrkii välineenä tuottamaan. Tilan tulkinnoilla on yhteiskunnallisia seurauksia, esimerkiksi MRL:n tavoitteissa ja ohjeissa siitä, mitä ja miten alueita käsitellään ja kehitetään. Tilan tulkinnat vaikuttavat siihen, miten ja millaisia poliittisia kysymyksiä ja väitteitä yhteiskunnassa ja erilaisissa paikoissa muodostetaan.¹ Tila ei ole vain neutraali säiliö, jossa yhteiskunta ja sen alueet sijaitsevat, vaan yksi yhteiskunnan olennainen ominaisuus.² MRL:ia on tarkasteltava yhteiskunnallisesti huomioiden menneisyys, josta se kumpuaa, nykyisyys, jonka se on muokannut ja tulevaisuus, johon se vaikuttaa.

MRL:n uudistamisprosessi on käynnissä haasteellisessa taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa kontekstissa 2010-luvun alkuvuosina. Haasteita on koko maailman kattavista ilmiöistä valtioihin ja paikkakuntiin asti. Maailman taloutta on kehitetty viime vuosina tukeutuen entistä avoimempaan talouteen ja uusliberaaliin globalisaatioon. Monet luonnon resurssit niukkenevat ja osin ehtyvät lähivuosikymmeninä. Maailman

1 Doreen Massey (2005) mukaan paikoissa on aina läsnä monenlaisia ryhmiä, joilla on erilaisia suhteita maailmaan. Massey käyttää käsitettä valtageometria (*power geometry*) kuvaamaan sitä, miten erilaiset ryhmät ja yksilöt ovat asemoituneet eri tavoin näissä huokoisissa sosiaalisten suhteiden verkostoissa.

2 Kansainvälisesti kaikkein tunnetuimman ja viitatuimman maantieteilijä David Harveyn mukaan tilaa voidaan tarkastella absoluuttisena, relatiivisena ja relationaalisena. Nämä eivät ole toistensa suhteen hierarkkisia, vaan eri käsityksiä tilasta, jotka voivat kylläkin olla yhteydessä toisiinsa. Relationaalinen tila voi sisältää relatiivisen ja absoluuttisen tilan, relatiivinen tila voi sisältää absoluuttisen tilan, mutta absoluuttinen tila vain on (Harvey 2006, 275–276). ”If we regard space as absolute it becomes a ‘thing in itself’ with an existence independent of matter. It then possesses a structure which we can use to pigeon-hole or individuate phenomena. The view of relative space proposes that it should be understood as a relationship between objects which exists only because objects exist and relate to each other. There is another sense in which space can be viewed as relative and I choose to call this relational space – space regarded in the manner of Leibniz, as being contained in objects in the sense that an object can be said to exist only insofar as it contains and represents within itself relationships to other objects.” (Harvey 1973, 13).

väestönkasvu (ihmisiä on jo yli 7 miljardia) jatkuu voimakkaana ja kaupungistuminen kiihtyy. Maailman kaupunkiväestön arvioidaan kasvavan nykyisestä yli kahdella miljardilla vajaassa kolmessa vuosikymmenessä.³ Ilmastonmuutos tuo monenlaisia haittoja ja tiukkenevia vaatimuksia ihmistoiminnan järjestämiseen. Ihmiset, mahdollisesti hyvinkin suuret väkijoukot vaihtavat asuinpaikkaansa parempia elin- ja asuinympäristöjä etsiessään. Kehitykselle, sen suunnittelulle ja ohjaamiselle asetetaan suuria vaatimuksia sekä maailman laajuisesti että Suomessa ja sen paikkakunnilla.

Maailmanlaajuiset haasteet ovat arkipäivässä läsnä myös välittömässä talousympäristössämme. Suomessa varsin pitkään jatkunut talouskasvu ja merkittävä vaihtotaseen ylijäämä on kääntynyt laskuun ja valtio velkaantuu nopeasti. Suomen talouden kansainvälistämisessä merkittävän aseman saaneet informaatio- ja kommunikaatioteknologian tuotanto sekä metsä- ja paperiteollisuus ovat menettäneet asemiaan nopeasti. Samalla Suomen väestörakenne ikääntyy, suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle ja kotoperäisen työvoiman määrä laskee.

Nämä globaalit ja kansalliset haasteet näkyvät myös paikkakunnilla Suomessa. Vuosikymmenten aikana julkisvetoisesti rakennettu koko maata koskeva aktiivinen aluerakenne muuttuu. Väestö ja taloudellinen toiminta vähenevät erityisen nopeasti syrjäseuduilla, harvaan asutuilla alueilla ja pienissä keskuksissa Itä- ja Pohjois-Suomessa. Siellä keskeiseksi kysymykseksi nousee infrastruktuurin ja toimintojen hallittu supistaminen. Samaan aikaan pääkaupunkiseutu ja suurimmat kaupunkiseudut kasvavat ja toiminnot hajautuvat entistä kauemmas kaupunkiseuduille. Suurilla kaupunkiseuduilla aletaan tuntea niitä haittoja, joita on totuttu havaitsemaan Suomen ulkopuolella: sosiaalinen eriytyminen, ympäristön liikakuormitus ja liikenteen ruuhkautuminen. Niinpä kiinnostus aluekehityksen ohjaamisen mahdollisuuksiin on jälleen kasvanut paikallisesti (esimerkiksi kaupunkiseuduilla), kansallisesti (esimerkiksi Suomessa) ja myös suuralueiden tasolla (esimerkiksi Euroopan unionissa). Ratkaisua tulevaan etsitään monikeskuksisuudesta, jolla saavutetaan synergisesti vuorovaikutteinen alue- ja yhdyskuntarakenne sekä tähän liittyvä toiminnallisuuden keskittymisen ja hajautumisen mielekäs tasapaino. Sillä tuetaan kaupunkiseutujen, muiden alueiden, maaseudun ja aluerakenteen taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.⁴

MRL on suomalaisten kannalta keskeinen laki ja väline suunniteltaessa, ohjattaessa ja toteutettaessa alueellista kehitystä kansallistasolta paikkakuntiin ja niiden osiin asti. Sen välityksellä muokataan se ympäristö, jossa enimmäns osan elämästämme vietämme. Kuten tunnettua, MRL:n tavoite on edistää hyvää elinympäristöä ja yhdyskuntien kestäväää kehitystä, rakentamisen laatua sekä avoimen ja vuorovaikutteisen toimintakulttuurin vahvistamista alueidenkäytön suunnittelussa. Tämä toteutetaan alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen avulla.⁵

Nykyisellä MRL:lla on muodollinen asema kehittämisen normatiivisena ohje-nuorana. Sen tuleva uudistettu versio tulee löytämään vähintäänkin vastaavan muodollisen aseman kehittämisen suhteen. MRL ja sen varsin laaja sisältö eivät ole ongelma, vaan pikemminkin nopeasti muuttuvat kontekstit ja käytännöt, joita laki ei riittävästi kohtaa. MRL:n ja siitä johdettujen määräysten ja ohjeiden ulkopuolelle muodostuu merkittäviä käytäntöjä, joihin tukeutuen (alueita) kehitetään ja todellisuutta luodaan. Lain ja muiden käytäntöjen tapa jäsentää todellisuutta ovat erilaisia. Niinpä MRL:n asema ja legitimitetti uskottavana ja ensisijaisesti sovellettavana kehittämisen välineenä kärsivät. Erilaiset globaalit ja lokaalit prosessit, erityisesti niiden kietoutuminen yhteen jatkuvasti muuttuvina ja vaikeasti hallittavina ja rajattavina glokaaleina prosesseina haastavat monet vakiintuneet tavat toimia ja jäsentää kehitys-

3 United Nations Population Division, 2010.

4 Jauhiainen, J., 2011.

5 Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/2011.

tä. Kehitys on aina myös alueellista (tilallista) ja se koskee konkreettisia paikkakuntia ja ihmisten arkiympäristöjä.

Aiemmin alue määritettiin aikaan ja paikkaan ”pysäytettynä” hierarkkisesti ja hallinnollisesti (kunnan osa, kunta, maakunta, valtio, EU). Kutakin aluetasoa varten oli oma kehityksen ohjauksen väline (strategia, suunnitelma, kaava). Nykyisin alue määrittyy jatkuvasti muuttuvana joustavana jatkumona, verkoston ja virtana ”paikallisen” (lähellä toimintaa, asumista, työntekeä) ja ”ei-paikallisen” (kauempana oleva, mutta toimintaan, asumiseen ja työnteekoon olennaisesti vaikuttava) välillä.

Aiempi alueen hallinto oli hierarkkista (*top-down government*) eri aluetasoihin kiinnittyvää (kunnan osa, kunta, maakunta, valtio, EU), josta esimerkkinä on vaikkapa Suomen hierarkkinen aluehallinto. EU:n myötä yleistyi alueen monitasoinen hallinta (*multi-level governance*), johon liittyy myös monikeskuksinen aluerakenne (*polycentrism*), joka nojautuu toiminnallisiin alueisiin ja niiden väliseen työnjakoon. Nykyään on yleistymässä alueen ”hallinnan hallinta” eli metahallinta (*meta-governance*), jossa kehityksen laajemmat periaatteet otetaan hallinnan alle alueellisesta näkökulmasta (esim. hyvinvointivaltio, uusliberalismi, *de-growth* environmentalismi jne.). Tähän liittyy joustava ja polarisoituva (metropolisaaatio ja periferisaaatio) aluerakenne, myös Suomessa.

Aiemmin toimijuus ja osallistuminen olivat alueiden suunnitteluprosesseissa varsin tiukasti rajoitettuja. Osallisen määrittely oli yksiselitteinen ja kuulemismenettelyä käytettiin hallinnollisena osallisuuden tuottavana toimintana. Nytkin (ja erityisesti MRL:n myötä 2000-luvulla) on osallistaminen tullut olennaiseksi osaksi suunnitteluprosessia. Kehityksestä kiinnostuneita pyritään aktiivisesti ottamaan mukaan laajaan suunnitteluprosessiin lähes alusta lähes loppuun. Tosin samaan aikaan on käynnissä myös erilaisia poikkeuslupa yms. käytäntöjä, jotka elävät virallisen suunnitteluprosessin rinnalla ja joissa osallistuminen on paljon rajoitetumpaa. Tulevana toimijuuden ja osallistumisen trendinä on entistä laajempi ja syvällisempi pohdinta siitä, millä tavoin ei-inhimilliset toimijat (eli nykyisen oikeussubjektin ulkopuoliset) voidaan ottaa aktiivisesti mukaan suunnitteluun.

Alueen kehittäminen on yhteydessä toimintaan, suunnitteluun, kehittämiseen ja hallitsemiseen. Itse asiassa alueita on monenlaisia: hallinnollisesti tiukasti alueellisesti rajattuja; verkostomaisia moniin paikkoihin ulottuvia sekä virtaavia, avoimia ja jatkuvasti muuttuvia prosesseja. Tarkastelen näitä kolmea ymmärrystä alueesta ja niiden piirteitä tarkemmin tässä kirjoituksessa. Taulukossa 1 esitän tiiviisti näiden kolmen aluekäsitteen oleelliset piirteet.⁶

Alueiden määrittelyn ja toimintaperustan erilaisista vaihtoehdoista seuraa keskenään hyvinkin erilaisia tapoja jäsentää todellisuutta ja toimia määrätyn todellisuuden saavuttamiseksi. On mahdollista, että MRL toimii yhdessä todellisuudessa, kehittäjä ja suunnittelija toisessa todellisuudessa ja asukkaat ja monet muut toimijat jossain kolmannessa tai neljännessä todellisuudessa. Miten hyvin MRL huomioi tämän monimutkaisen todellisuuksien yhteen kietoutumisen, vaikuttaa siihen, miten onnistunut ja uskottava väline MRL on mielekkään ja kestävä kehityksen toteuttamiseksi 2010-luvulla ja siitä eteenpäin.

MRL kuten muutkin lait rakentuvat menneisyyteen kokemuksina siitä, mitä lailla on saatu aikaan, ja nykyisyyteen arvojen ja yleisempien ideologioiden näkemyksinä siitä, miten nykyisyydestä tulisi mennä kohti tulevaisuutta. Tulevaisuudesta emme tiedä, mutta mikä on MRL:n kyky ja nopeus reagoida (arvo)maailman oleellisiin muutoksiin? Yksi mahdollinen ääripää on tarve kasvun, maankäytön ja rakentamisen voimakkaaseen lisäämiseen ja nopeuttamiseen Suomessa. Globaalisti katsoen Suomi on rikas, turvallinen ja puhdas maa (ainakin valikoiduissa tilastoissa ja mielikuvissa), joten maailman talouden ja ympäristön ongelmat voivat nostaa Suomen suuren maa-hanmuuton kohteeksi, etenkin Euroopan ulkopuolelta. Toisaalta ympäristöparadig-

⁶ Jauhiainen, J., Moilanen, H., 2011.

Taulukko 1. Alueen yhteys toimintaan, suunnitteluun, kehittämiseen ja hallitsemiseen⁸.

	RAJATTU ALUE	VERKOSTOITUNUT ALUE	VIRTAAVA ALUE
	<i>BOUNDED REGION</i>	<i>NETWORKED REGION</i>	<i>FLUID REGION</i>
Toiminta	julkinen	yksityis-julkinen	yksilöllis-yksityis-julkinen
<i>Acting</i>	<i>public</i>	<i>private-public</i>	<i>individual-private-public</i>
Suunnittelu	ylhäältä alas	korporatiivinen	alhaalta ylös
<i>Planning</i>	<i>top-down</i>	<i>corporate</i>	<i>bottom up</i>
Kehittäminen	julkishallinto	yritys	sosiaaloudellinen ja ympäristö
<i>Developing</i>	<i>administration</i>	<i>business</i>	<i>socioeconomic and environment</i>
Hallitseminen	hallinto	hallinnallisuus	(meta)hallinta
<i>Governing</i>	<i>government</i>	<i>governmentality</i>	<i>(meta)governance</i>

ma voi nousta talouskasvuideologian sijaan, jolloin nykyisen MRL:n tapa määrittää kasvuun perustuva kehitys ja siihen osallistujat kyseenalaistetaan.

Lain uudistaminen on yleensä säilyttävää (konservatiivista) ja pieniä muutoksia toteuttavaa (inkrementaalista). Mahdollisten tulevaisuuden kehityspolkujen nostaminen MRL:n uudistamisen ytimeen ei tästä johtuen ole mielekästä, koska tulevaisuudesta emme voi koskaan tietää. Tärkeämpää uudistamisessa on se, miten hyvin uudistettu MRL kestää ne oleelliset kehityksen käytännöt ja haasteet, jotka ovat jo läsnä tai pian edessä ajateltaessa ja toteutettaessa alueellista kehitystä eri toimijoiden näkökulmista. Lain uudistaminen on myös yhteisesti hyväksyttävän kokonaisuuden hakemista.

Tässä kirjoituksessa en lähde avaamaan vaihtoehtoista ja radikaalia näkemystä alueellisen kehittämisen ja sen ohjaamisen perusteista. Radikaalit uudistukset MRL:ssä eivät ole todennäköisiä, koska erilaisten intressiryhmien poliittinen sitouttaminen niihin vaatisi pitkää ja laajaa yhteiskunnallista keskustelua, jopa kehittämisen perusajatuksista esimerkiksi talouden ja ympäristön suhteen.⁷ Sen sijaan nostan esille teemoja, joita mielestäni tulisi ja voidaan huomioida riittävässä määrin nykyisen MRL:n uudistamisessa. Lain valmistelijoiden ja säätäjien tehtävä on arvioida, missä määrin näiden teemojen huomiointi on mahdollista tai mielekästä. Tästä johtuen kirjoituksen lopussa esittämäni suositukset eivät sisällä suoraan konkreettisia normatiivisia ehdotuksia tai teknisiä osia MRL:n sisällöksi.

⁷ Talouskasvuun pyrkivän kehittämisen uusliberaalin taustaideologian voi korvata environmentalistinen ympäristöparadigma, jossa kehittämisen reunaehdot määrittyvät talouskasvun sijaan ympäristön ehdoilla. Laajempaa keskustelua talouden ylivallan vaihtoehtoista on jo käyty, esimerkiksi koskien talouden hallittua supistamista (*de-growth*). Radikaalissa ympäristöparadigmassa myös toimijuus määritellään uudelleen eli eläimet ja kasvit nostetaan ihmisten vertaisiksi suunnittelussa. Osallistuvuus voi avautua myös koskemaan ei-elollisia toimijoita, erilaisia koneita, infrastruktuuria jne. Entistä ”älykkäämmät” tietokoneet ja robotit auttavat jo ihmisten arkipäivän järjestämisessä, joten niiden vuorovaikutteinen huomiointi suunnittelussa on ennen pitkää edessä. Myös suunnitteluteoriassa on havahduttu tarpeeseen huomioida ei-inhimilliset toimijat ja infrastruktuuri aktiivisina alueen suunnittelun ja kehittämisen osapuolina. Tunnetuin yleinen teoria tästä on toimijaverkkoteoria (*actor-network theory*). Se on viimeisen parin vuosikymmenen aikana vakiinnuttanut asemansa mielekkäänä, joskin edelleen vaihtoehtoisena tapana jäsentää verkostomaista maailmaa (ks. Latour B, 2005, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-network-theory*. Oxford University Press, Oxford).

⁸ Jauhiainen J., Moilanen H., 2011.

2 MRL ja alue

Alue on keskeinen MRL:iin liittyvä käsite, koska se tarkoittaa suunnittelun alueellisesti (territoriaalisesti) ilmaistua kohdetta. MRL:n avulla suunnitellaan ja kehitetään tarkemmin määritettyjä alueita kunnan osasta (vaikkapa uusi asuinalue) aina koko Suomea koskeviin seikkoihin (vaikkapa valtakunnalliset alueidenkäytön periaatteet). Alue voi olla maantieteelliseltä ulottuvuudeltaan hyvin pieni, hyvin laaja tai jotain näiden väliltä.

Yksi keskeisimpiä haasteita on MRL:n (ja useiden suunnittelijoiden) tapa käsitellä aluetta liian yksinkertaisesti tarkkaan rajattavana alueena (*bounded region*). Siinä alue kaventuu hallinnolliseksi yksiköksi, jonka kehittämistä johtaa julkishallinnon ylhäältä alas -suuntautuva hierarkkinen suunnittelu ja suunnittelun ja hallinnan tarkkaan määritellyt auktoriteetit. Tästä näkökulmasta maan pinta jaetaan alueisiin. Kukin alue on oma kokonaisuutensa ja erillään muista alueista.⁹ Suomi jaetaan tiettyyn määrään maakuntia ja kuntia, ja näiden alueiden välillä on selkeät rajat. Kutakin aluetta tarkastellaan erillisenä yksikkönä, jonka suunnittelua ja kehitystä ohjeistetaan MRL:n avulla.

MRL:n tapa jäsentää alueiden maailmaa on selkeä, mutta hierarkkinen ja kategorinen. Suomen valtakunta, maakunnat ja kunnat ovat kaikkien ymmärtämiä alueyksiköitä. Alueen rajaamisessa korostetaan rajoja, mittaamista ja määriä. Alue on säiliö, jonka sisällä on suurempi määrä pienempiä säiliöitä. Näiden "aluesäiliöiden" välille on rakennettu selkeä hierarkkisuus. Hierarkiassa korkeammalla olevat aluesäiliöt määrittävät alempana olevien säiliöiden sisältöä. Niinpä valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden tulee näkyä maakuntien suunnittelussa ja kaavoituksessa, ja maakuntien suunnitelmien ja kaavojen vastaavasti kuntien suunnitelmissa ja kaavoissa ja kuntien suunnitelmien ja kaavojen edelleen mentäessä pienipiirteiseen suunnitteluun kunnan osissa. Kehitys siis tarkentuu yleisestä yksityiskohtaiseen.

Alue jää tässä näkökulmaksi taustaksi, jäykäksi ja muuttumattomaksi absoluuttiseksi tilaksi. Tällaisella alueella on pitkä-aikaisia ja suhteellisen pysyviä maankäytön suunnitelmia, jotka perustuvat näennäisen arvovapaaseen ja objektiiviseen tiedon tuotantoon ja käyttöön. Suunnittelu on tekninen prosessi, joka keskittyy infrastruktuurin ja investointien jakamiseen koko alueelle kyseenalaistamatta alueen yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja kulttuurisia piirteitä. Niinpä suunnittelu ratkaisee eilisen ongelmia kykenemättä ennakoimaan tulevia haasteita.

MRL:n tapa jäsentää alueet ja niiden kehittäminen ei ole väärä, mutta liian rajoittunut. Nykyään kehitys (rahoitus, investoinnit, rakentaminen) tunkeutuu suoraan ja nopeasti tai ei saavu lainkaan paikallistasolle huolimatta muodollisista suunnitelmista ylemmällä tasolla. Erityisesti 1990-luvulta lähtien alueiden välinen hierarkkisuus on muuttunut, ja osin jopa kadonnut samanaikaisesti ja toisiinsa liittyvien globaalien ja lokaalien prosessien ("glokaali") myötä. Alueet ovat alkaneet näyttäytyä verkostoina ja virtoina. Viime vuosina on etsitty mahdollisuuksia täyttää muodollisen ja hierarkkisen virallisen suunnittelujärjestelmän ulkopuolelle jääviä aukkoja. Suunnittelun tausta eli metahallinto (hallinnon hallinto), jota luonnehtivat jäykät ja kovat (absoluuttiset) tilat ja tarkat alueen rajat, on haastettu. Näille vaihtoehtona on nostettu edellisiä joustavammat pehmeät tilat ja sumeat rajat, jotka kuvastavat paremmin monimutkaisia ja jatkuvasti muuttuvia ajan ja tilan yhteen kietoutumisia. Pehmeät tilat ja sumeat rajat liittyvät erityisesti prosessinomaisiin ja jatkuvasti muuttuviin "virtaaviin alueisiin", joita käsittelen tarkemmin alueen hallintoa koskevassa osuudessa. Usein nämä tilat ja rajat rakentuvat epävirallisesti paikallisista toimijoista lähtien, mutta ne voivat olla myös tietoisesti ylhäältä päin asetettuja, jolloin niille annetaan virallisempi asema suunnittelukäytännöissä.¹⁰

⁹ Jauhiainen J, Moilanen H 2011

¹⁰ Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., Vigar, G., 2010.

Toinen haasteellinen seikka on se, että MRL varsin niukasti velvoittaa samalla alueta-
solla olevien suunnitelmien ja kaavojen yhteyksiä toisiinsa. Toki yhden maakunnan
tulee huomioida muut siihen rajoittuvat maakunnat suunnitelmia ja kaavoja laaditta-
essa. MRL sisältää myös jonkin verran tavoitteita maakuntien väliseen yhteistyöhön
kehittämisessä. Sama ”naapurialueen” huomiointi koskee myös kuntatasoa ja siellä
tapahtuvaa suunnittelua, kaavoitusta ja kehittämistä. Tästä huolimatta näitä hallin-
nollisia alueyksiköitä (maakunta, kunta) suunnitellaan, kaavoitetaan ja kehitetään
usein omina maailmoinaan. Tämän kehityspalapelin palaset kiinnittyvät toisiinsa
sinänsä hyvin eli kunkin palasen muoto ja reunat ovat selkeät, mutta palapelin yh-
den palan väri tai teema ei välttämättä liity viereiseen palaseen. Muodollisesti asia
on kunnossa, mutta sisällöllisesti ei. Näin ei muodostu kokonaiskuvaa kehityksestä,
vaan suunnittelun tilkkutäkki ja kaavojen kollaasi.

Lisäksi Suomessa tapahtuu runsaasti kuntaliitoksia eli kehityspalapelin palojen
muoto muuttuu ja suurenee. Osa uusista paloista (”alueista”) muodostaa kokonai-
suuden, toiset eivät. Maakuntasuunnittelun ja kaavoituksen ohjaavaa ja hierarkkista
asemaa tullaan kyseenalaistamaan niistä laajenneista kunnista, jotka muodostavat
vahvoja toiminnallisia alueita. Tämä liittyy yleisemmin siihen, että paikallistasolla on
esitetty kritiikkiä ylhäältä alaspäin johdettujen tavoitteiden, suunnittelun ja kehityk-
sen periaatteita vastaan. Tätä käsitellen tarkemmin hallintaa koskevassa osuudessa.

Kolmas haasteellinen asia on, että MRL käsittelee kehityksen ohjaamista (suun-
nittelua, kaavoja yms.) kategorisesti, mikä on osittain selitettävissä sen luonteesta
lakina. Suunnitelma tai kaava joko on voimassa tai se ei ole voimassa. Voimassaolo
alkaa tiettyinä päivämäärinä, ja se ohjaa kehitystä koko ajan samalla tavalla aina
siihen päivämäärään asti kun kaava tai suunnitelma on voimassa. Todellisuudessa
suunnitelma, kaava ja kehitys vain harvoin kohtaavat täysin. Suunnittelu ja kaa-
voitus ovat (olleet) varautumista tulevaan, usein epärealistisiin kasvutavoitteisiin
pyrkimistä. Niinpä suunnitelmat ja kaavat eivät ole luoneet kehitystä tai ohjanneet
sitä, vaan olleet usein toiveiden tynnyri, jossa väkiluvun ja taloudellisen toiminnan
oletetaan kasvavan. Tämä on tarkoittanut liian usein huutokauppaa korkeista väki- ja
talouslukuista, varsinkin maakuntatasolla.

3 MRL ja alueen hallinta

Suunnittelu on poliittista ja ideologian värittämää toimintaa, joten sinänsä mielek-
kät paikallisesta kontekstista lähtöisin olevat ideat ja tavoitteet ovat aina suhteessa
laajempaan poliittiseen kontekstiin.¹¹ Kehittämiseen liittyy hallinto, hallinta ja hallin-
nan hallinta eli metahallinta.¹² Viimeksi mainitusta esimerkkinä on vaikkapa MRL:n
uudistamiseen taustalla oleva laajempi ymmärrys yhteiskunnasta.

MRL:ia alun perin laadittaessa ja sitä uudistettaessa huomattiin, että perinteinen
muodollinen ja hierarkkinen ylhäältä alas -suuntautuva kehityksen hallitseminen ei
saavuta tavoitteita. Tämä on osoitus myös julkishallintovetoisen ja tarkkaan rajatun
hallintoalueen kehittämisen haasteista. Jotta kehitys tyydyttäisi mahdollisimman
monia, tuli suunnitteluun ja kaavoitukseen ottaa mukaan laajemmin toimijoita yh-
teisen tavoitteen muotoilemiseksi ja sen toteuttamiseksi. Niinpä ylhäältä alas -suun-
tautuvan hallinnon sijaan on kehitetty hallintaa. Siinä suunnittelun kohteena olevan
alueen vaikutuspiirissä olevat toimijat osallistuvat suunnitteluprosessiin yhteisen
näkemyksen saavuttamiseksi. Tämä on johtanut toiminnallisuuden korostamiseen
aluetta määriteltäessä. Myös suunnittelijat ovat havainneet, että hallinnollinen rajattu
alue on harvoin kokonaisuudessaan mielekäs, kun tarkastellaan alueen taloudellista
kehitystä.

¹¹ Healey, P., 2006.

¹² Kooiman, J., Jentoft, S., 2009.

Hallinta tukeutuu ajatukseen siitä, että alueen kehitykseen ovat yhteydessä monenlaiset verkostot. Tästä johdettuna alue voidaan myös määrittää toiminnallisena verkostona ilman että rajataan tarkkaan sen maantieteellistä ulottuvuutta. Tämän verkostoalueen (*networked region*) kaikki osat eivät välttämättä ole maantieteellisesti lähellä toisiaan. Tämän hyväksyminen on haasteellista perinteiseen rajattuun (hallinto)alueeseen tottuneelle suunnittelijalle tai selkeitä tarkkojen rajojen avulla määritettyjä kaavoja tehneelle kaavoittajalle. Voiko alue olla maantieteellisesti epämääräinen ja muuttuva? Miten tämä voidaan esittää MRL:ssä?

Verkostoalue syntyy suhteessa toisiin verkostomaisiin alueisiin, mikä viittaa näkemykseen relatiivisesta tilasta. Kyse on toiminnallisista verkostoista erilaisten ja eri paikoissa sijaitsevien toimijoiden välillä. Näitä tehokkuuteen pyrkiviä (alue) verkostoja luonnehtii korporatiivinen hallintatapa. Siinä vain harvat ovat aktiivisesti mukana vallankäytössä, mikä on haasteellista demokratian näkökulmasta.¹³ Verkostoalueen kehityksen taustalla on yhteistyö yksityisen ja julkisen sektorin välillä ja joustavat strategiat tarkentavine (aie)sopimuksineen.

Verkostoalueen keskiössä on talous. Tavoitteena on kapeisiin kehityskärkiin perustuva uusliberaali agenda, jota nykyään tosin tukee myös uuteen julkisjohtamiseen tarttunut julkishallinto. Alueen sisäsyntyistä potentiaalia parannetaan vastaamaan ulkopuolelta, vapaasta markkinataloudesta nousevia haasteita. Alueen hallitseminen muuttuu hallinnallisuudeksi suosittelemaan, varmistamaan ja pakottamaan alue ja siellä olevan väestö hyväksymään määrätty ymmärrys kehityksestä – tässä tapauksessa kilpailuun perustuvasta talouskasvusta. Tilasta tulee taloudellisen voiton muodostamisen kanava.

Kolmas alueen tyyppi on virtaava alue (*fluid region*), joka koostuu monista suhteista ja samanaikaisista toiminnallisista tiloista. Useat samanaikaiset sosiaaliset ja materiaaliset tekijät muuttuvat jatkuvasti laajojen verkostojen monimutkaisissa suhteissa. Ne yhtyvät hetkellisesti tässä virtaavassa alueessa, mutta jälleen jatkavat virtaamista ja muuttavat tätä aluetta. Niinpä virtaavaa aluetta luonnehti pysyvä väliaikaisuus. Alue on jatkuvasti liikkeessä eri maantieteelliset mittakaavat ylittävänä tapahtumana.¹⁴

Virtaavat alueet ovat peräisin alueen sisäsyntyisistä ja ulkopuolisista haasteista, mahdollisuuksista ja intresseistä. Ne nousevat alueen erityisistä maantieteellisistä piirteistä, konteksteista ja verkostoista. Ne muodostuvat monimuotoiseksi kokonaisuudeksi, kun relationaalinen tila yhtyy alueellisten realiteettien kanssa. Tilan relationaalisuus korostaa kehityksen hetkellisyyttä, valikoitua toiminnallisuutta ja moniulotteisuutta. Kehitys näyttäytyy loppumattomana monimuotoisuutena, joka luodaan toiminnassa.¹⁵

Virtaava alue kykenee muuttumaan, järjestäytymään ja mukautumaan joustavasti. Virtaavalla alueella on mahdollisuus resilienttiin muutoksiin mukautuvaan alueelliseen sopeutumiskykyyn. Niinpä se voi nousta hyvinkin oleellisesti suunnittelun aluekäsitteeksi nykytilanteessa, jota luonnehtivat jatkuvat ja syvät globaalin talouden muutokset, jotka näyttäytyvät voimakkaina paikkakunnilla.

Virtaavien alueiden kontekstissa suunnittelu tarkoittaa useiden samanaikaisten ja erilaisten hallinnan prosessien hallitsemista. Alueelliset mittakaavat, sektorit ja toimijat yhdistetään uudenlaiseen yhteistyöhön hybridissä metahallinnassa. Se ei tarkoita (välttämättä) sellaisen suunnittelun tilan luomista, josta tulee myöhemmin muodollisen suunnittelujärjestelmän osa. Kyse on erilaisia näkökulmia ja intressejä sisältävän monimutkaisen kehityksen luomisesta ja ohjaamisesta. Uudelle tilalliselle kehitykselle luodaan joustavat kehykset sen tiukan säätelyn sijaan.

13 Leitner, H., Sheppard, E., 2002.

14 Jauhiainen, J., Moilanen, H., 2011.

15 Hillier, J., 2007.

Virtaavien alueiden suunnittelu avaa kehitysareenan toimijoille, jotka ovat suunnittelussa muodollisen hallintopoliittisen järjestelmän tai uusliberaalien verkostojen ulkopuolella. Tämän seurauksena muodollisten suunnittelijoiden sijaan on muilla toimijoilla kasvava asema suunnittelujärjestelmän muokkaamisessa. Erityinen virtaavien alueiden hallitsemisen haaste on niiden jatkuva muutos, mobiliteetti. Sen taustalla ovat alati muuttuvat ja laajenevat toimijaverkostot. Toimijaverkostot koostuvat sekä inhimillisistä että ei-inhimillisistä toimijoista, jotka yhdistyvät erilaisiksi jatkuvasti muuttuviksi järjestyksiksi. Vuorovaikutteisen viestinnän, neuvottelun ja ohjaamisen kehittäminen toimijaverkostoissa on haasteellista, koska asioiden yksiselitteiseen esittämiseen keskittynyt ihmiskieli ei ole tähän riittävä. Tätä käsitellen laajemmin toimijuutta koskevassa osassa.

4 MRL ja toimijuus

Toimijuus on tärkeää pohdittaessa kehityksen toteuttamista lainsäädännön avulla. Kyse on toimijoista, joita MRL koskee ja jotka osallistuvat MRL:sta johdettaviin kehittämistoimiin kansallisesta maakunnalliseen ja kunnalliseen ja vielä pienipiirteisempään suunnitteluun ja kaavoitukseen. Olemme tottuneet talouskasvuun perustuvaan ymmärrykseen kehityksestä ja julkishallintovetoiseen suunnitteluun alueiden kehittämisessä aina rakennuslain synnystä uuteen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Tästä johtuen epäsuoraan demokratiaan (valtuusto, hallitus) perustuva päätöksenteko on keskeisessä asemassa päätettäessä alueiden kehityksestä. Koska talouskasvu on ollut merkittävä alueiden kehittämisen tavoite, ovat siihen liittyvät toimijat, kuten maanomistajat ja yritykset saaneet julkishallinnon lisäksi merkittävän aseman kehittämisen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Suunnittelun ja kehittämisen etääntyminen sitä suoraan koskevista kansalaisista on nostanut kuitenkin jo 1970-luvusta lähtien tarpeen laajentaa suunnitteluprosessiin osallistuvien joukkoa. MRL:ia laadittaessa kiinnitettiin huomiota, miten suunnittelu voisi olla osallistavaa. Osallistuva ja/tai osallistava suunnittelu nousikin 1990-luvun lopusta lähtien oleelliseksi suunnittelun toteuttamisen ohjenuoraksi Suomessa.

Talouskasvun rinnalle on noussut ympäristö ja sen huomioiminen suunnittelussa ja kehittämisessä. Viimeisen parin vuosikymmenen aikana on ympäristöseikkoja otettu entistä laajemmin huomioon maankäytön kehittämisessä ja rakentamisessa alkaen suojelusta, kestävän kehityksen periaatteesta ja vaikutusten arvioinnista haitallista ilmastomuutosta vastaan oleviin moniin käytäntöihin. Kehittämisen perustana on kuitenkin edelleen näkemys talouden kasvun välttämättömyydestä ja uskomus avoimeen talouteen, kilpailuun ja kasvuun perustuvasta toiminnasta, joka tuo ihmis-kunnalle, valtioille ja paikkakunnille kehityksen ja hyvinvoinnin.

On mahdollista, että ympäristö nousee aiempaa tärkeämmäksi ja jopa ensisijaiseksi yhteiskunnan kehittämistä ohjaavaksi tekijäksi. Olemme (maailmassa) jo pitkään ja kiihtyvällä vauhdilla kuluttaneet luonnon resursseja. Monet tärkeät raaka-aineet ovat ehtymässä tai niiden saatavuus on entistä haasteellisempaa ja kalliimpaa. Monet lajit häviävät maapallolta ja biodiversiteetti niukkenee niin alueellisesti kuin globaalisti. On huomattu, että globaalitalous ja talouskasvuun pyrkiminen sinänsä eivät tuo tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Tosin eivät näitä tuoneet myöskään 1900-luvun kokeilut valtiojohtoisesta suunnitelmataloudesta.

Ympäristöparadigman radikaali nousu suunnittelun ohjenuoraksi lähivuosina ei ole todennäköistä, mutta on syytä pohtia laajemmin toimijuutta tähän liittyen. Kun alueita suunniteltiin Suomessa viisikymmentä vuotta sitten, ei asukkailla kysytty suunnitteluprosessissa näkemyksiä siitä, miten heidän lähiympäristöään tulisi kehittää. Asiantuntijatieto oli suunnittelijalla tai jollakin pitkälle koulutetulla ja erikoistuneella erityisasiantuntijalla. Vanhukset, lapset, perheenäidit, maahanmuuttajat ja monet muut suunnittelun vaikutuspiirissä olleet olivat ilman ääntä suunnittelupro-

sesseissa. Eipä suunnittelija olisi osannut heiltä kysyäkään, koska äkkiseltään esille nostettuna kieli, ymmärrys ja tieto olivat liian erilaisia. Nykyään olemme jo tottuneet siihen, että eri-ikäisiä, erikielisiä ja erilaisia tietoja omaavia henkilöitä on kuultava, kuunneltava, ymmärrettävä ja huomioitava suunnitteluprosessissa.

Radikaalissa ympäristöparadigmassa toimijuus määritellään uudelleen. Jo nykyisin muut kuin ihmiset huomioidaan jossain määrin suunnittelussa. On tehty luetteiloita suojeltavista lajeista ja biotoopeista. Esimerkiksi villieläinten luontainen tarve liikkua huomioidaan suunnittelussa jossain määrin viher- ja suojavyöhykkeiden avulla. Ihminen (suunnittelija) kuitenkin päättää itse, miten eläimet ja kasvit huomioidaan suunnittelussa. Uusi toimijuus tarkoittaa eläinten ja kasvien nostamista ihmisten vertaisiksi suunnittelussa. Tämä vaatii vuorovaikutteista viestintää ihmisten, eläinten/kasvien välillä. Esimerkiksi etologiassa ja zoosemiotiikassa on kehitetty ihmisten ja eläinten välisen viestinnän menetelmiä. Ajatus eläimistä (lähes) oikeussubjektin asemassa MRL:ssa vaikuttaa tällä hetkellä erikoiselta, mutta yhtä lailla kummalliselta kuulosti vuosikymmeniä sitten ajatus lapsista, vanhuksista, maahanmuuttajista jne. suunnittelun aktiivisina osallisina. Osallisuus voi avautua myös koskemaan ei-elollisia toimijoita, erilaisia koneita, infrastruktuuria jne. Tämäkin tulee ajankohtaiseksi teknologisen kehityksen kiihtyessä ja erilaisten ”älykkäiden” koneiden tunkeutuessa ihmisten arkipäivän keskeisiksi välineiksi.

5 Johtopäätöksiä MRL:n uudistamista varten

MRL:n uudistamiseen voidaan valita maltillinen inkrementaalinen linja tai radikaali monia lain perusteita muokkaava ja muuttava linja. Aivan lähivuosina ei ole nähtävissä suurta ideologista muutosta kehittämisessä. Tosin Suomi velkaantuu nopeasti, EU:n olemassaolo ainakin nykyisen rahaliiton suhteen on vaakalaudalla, maailman pörssikurssit heilahtelevat jyrkästi eikä haitallista ilmastonmuutosta ole saatu hallintaan. Tästä huolimatta kehittämisen ja suunnittelun pääideologiana on maailmanlaajuisesti ja kansallisestikin Suomessa edelleen kasvu. Kasvulle voidaan esittää sitä pehmentäviä lisämääreitä, kuten kestävä, sopeutuva tai maltillinen. Kasvun tavoitteina ja keinoina ovat kansainvälinen kilpailukyky, resurssien käytön tehokkuus, väestön riittävän kattava hyvinvointi ja monet muut avainsanat. Näiden materiaallinen toteuttaminen tapahtuu konkreettisina hetkinä konkreettisissa paikoissa. MRL on hyvin merkittävässä asemassa luotaessa elinympäristöä useiden sukupolvien ajaksi. MRL:ia tullaan todennäköisesti uudistamaan maltillisesti ja (mahdollinen) radikaalimpi uudistaminen jää(nee) seuraavien sukupolvien tehtäväksi.

Kertaan lopuksi kirjoituksen pääviestin. Ensinnäkin, alue, hallinta ja toimijuus kietoutuvat monimutkaisesti toisiinsa 2010-luvulla (ks. myös Taulukko 1). MRL:n (ohjeineen jne.) tulisi olla käsitteellisesti selkeä näiden kolmen seikan suhteen. Muuten eri toimijat suunnittelevat, kehittävät ja rakentavat eri todellisuuksia. Mikäli MRL pitäytyy käsittelemään pelkästään hierarkkisesti ja normatiivisesti eri aluetasojille rajatun alueen (*bounded region*) kehitystä, vaikeutuu alueellisen kehittämisen ohjaaminen nykytilanteesta enemmän. Hallinnollisesti rajattu alue on yksiselitteinen ja juridisesti korrekti, mutta se ei riitä nykyisissä globaaleissa talouden ja politiikan konteksteissa.

Jo nyt MRL:n rinnalla elää verkostoalue (*networked region*). Siitä esimerkkinä ovat erilaiset sopimukset ja poikkeuskäytännöt, joiden taustalla ovat kapeammat taloudelliset, ja jossain määrin myös poliittiset intressit. Tosiasiallisesti alueita kehitetään jo nykyään näiden strategioiden nojalla, vaikka olisikin olemassa hierarkkinen kaava ja suunnitelma. Tämän ”kehittämisviidakon” sääntöjä voidaan kirjata lakiin ja sen johdannaisiin aiempaa enemmän ja selkeämmin.

Virtaavan alueen (*fluid region*) huomioiminen MRL:ssa on haasteellisempaa. Jatkuvasti muuttuvasta, avoimesta, prosessissa olevasta ja eri hetkinä eri tavoin ja eri alueellisin ulottuvuuksin olemassa olevasta alueesta on vaikea saada otetta. Tästä

alueesta ei voikaan saada tiukkaa otetta, koska se onkin yksi sen piirteistä: virtaava, pakeneva ja jatkuvasti uudesti tulkittava. MRL:n uudistamisprosessissa syntyy ongelma, mikäli virtaava alue sivuutetaan ilman syvällisempää pohdintaa. Tämä alue voidaan kuitata epäselvänä akateemisena teoretisointina, vaihtoehtoisten ideologioiden epädemokraattisena toimintana tai sinänsä mielenkiintoisena, mutta ei kuitenkaan nykyiseen lainsäädäntöön vielä oleellisesti liittyvänä seikkana. Tosiasia kuitenkin on, että virtaava alue on jo keskuudessamme ja suunnittelijoiden, kehittäjien ja asukkaiden todellisuuksissa, vaikkapa monikeskuksisuuden rakentamisena Suomen aluerakenteen perustaksi kohti vuotta 2040. Visiot, strategiat, imagot, jatkuvasti muuttuvat kehittämiskoalitiot ja mitä erilaisimpien toimijoiden nousu esille ovat arkipäivää. Voiko virtaavaa aluetta hallita – mielestäni ei, mutta siitä tulee olla tietoinen ja sieltä voi löytää yhteisiä ja kestäviä tulevaisuutta luovia polkuja.

Toiseksi, kun palataan alueen käsitteellistämistä käytännölliseen toimintaan, niin havaitaan, että alueiden kehitykseen vaikuttavat toimijat (talous, globaali sijoittaja, ympäristö yms.) ovat entistä useammin hyvin kaukana konkreettisesta suunnittelukohteesta. Ne ovat monella tapaa nykyisen hierarkkisiin aluetasoihin rakentuvan MRL:n ulkopuolella: onko MRL kaikille sama? Kehityksen ja suunnittelun hierarkkisuuden purkautuminen vaikeuttaa kokonaisvaltaisen ja ylemmistä (hierarkkisesti, ideologisesti) periaatteista ja suunnitelmista yksityiskohtaisempaan suunnitteluun ja ohjaukseen pääsemistä. Entistä useammat kokevat MRL:n näkemyksen suunnittelun ja kehittämisen toimintatavoista liian jäykäksi ja ajastamme jälkeen jääneeksi. Niinpä MRL:sta etsitään niitä poikkeusvälineitä, jotka mahdollistavat joustavamman ja nopeamman kehittämisen, tosin samalla kaventaen lain päätavoitteen toteutumista. Yleistä etua ja yhteistä intressiä kyseenalaistetaan entistä enemmän, jolloin MRL:n legitimitetti jää harvojen hallinnollisten toimijoiden hyväksymäksi. Monet toimijat eivät jaa MRL:n näkemystä kehittämisen periaatteista eli tästä seuraa kapeiden intressiryhmien suora toiminta, asukkaiden yleinen välinpitämättömyys, alueen yksityistäminen jne. MRL:n uudistamista on siis tarkasteltava yleisistä ja erityisistä näkökulmista.

Lähteet

- Harvey, D. 1973. *Social Justice and the City*. Edward Arnold, London.
- Harvey, D. 2006. Space as a keyword. In Castree N, Gregory D (Eds.) *David Harvey: a Critical Reader*, 270–293. Blackwell, Oxford.
- Houghton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., Vigar, G. 2010. *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*. Routledge, London.
- Healey, P. 2006. Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies* 14, 525–546
- Hillier, J. 2007. *Stretching beyond the Horizon: A Multi-planar Theory of Spatial Planning and Governance*. Ashgate, Aldershot.
- Jauhiainen, J. 2011. Monta monikeskuksisuutta. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit julkaisuja 6/2011.
- Jauhiainen, J. & Moilanen, H. 2011. Towards fluid territories in European spatial development. Regional development zones in Finland. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29, 728–744.
- Kooiman, J. & Jentoft, S. 2009. Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration* 87, 818–836.
- Latour, B. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-network-theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Leitner, H. & Sheppard, E. 2002. The city is dead, long live the network: harnessing networks for a neoliberal era. In Brenner N, Theodore N (Eds.) *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Europe*, 148–171. Blackwell, Oxford.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/2011).
- Massey, D. 2005. *For Space*. Sage, London.
- United Nations Population Division .2010. *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Database*, <http://esa.un.org/wup2009/unup/index.asp>.

Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslaille

Johdanto

Maankäytön suunnittelun strategisuuden merkitys on viime vuosina korostunut. Käynnissä ja näköpiirissä on merkittäviä elinympäristöjämme ja yhteiskuntiamme koskevia muutosprosesseja, jotka edellyttävät myös strategista valmiutta pelkän olevien ympäristöjen eheyttämisen rinnalle. Näitä toisiinsa kytkeytyviä muutosprosesseja ovat mm. ilmastonmuutos, markkinoiden globalisoituminen, alueiden polarisoituminen, seutujen verkostoituminen ja kilpailu investoinneista ja resursseista, kuntauudistus, väestön ikääntyminen ja maahanmuuton kasvu, kaupan keskittyminen sekä elämäntapoja muokkaavat uudet teknologiat.

Kunnissa ja seuduilla onkin lähdetty kehittämään uudenlaista strategista maankäytön suunnittelua. On synnynyt erilaisia epämuodollisia suunnitelmamuotoja kuten maankäytön kehityskuvia, seudullisia rakennemalleja ja teemakohtaisia 'master planeja'.

Huomionarvoista on tämä suunnittelun *epämuodollisuus*. Keinovalikoimaa maankäytön suunnittelun strategisuudelle on haettu maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) asettaman alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ulkopuolelta. Vastaavaa kehitystä on tapahtunut myös muualla (ks. esim. Fredriksson 2011; Balducci, Fedeli & Pasqui 2011; Houghton et al. 2010; Salet 2006; Healey 2007).

Syitä tähän on monia. MRL:n mukaiseen asteittain tarkentuvaan ja kaavahierarkian mukaiseen strategisuuteen ei uskota. Strategista reagointiherkkyyttä edellyttävät merkittävät hankkeet nousevat usein lyhyellä varoitusajalla ja "alhaalta" käsin. Kaavahierarkian mukainen suunnittelu ei pysy tässä dynamiikassa mukana. Toisaalta kaavojen valmisteluun liittyvän selvitys- ja arviointityön vaatimukset on viritetty niin korkealle, että strategisiksikin tarkoitettujen yleiskaavojen laadintaprosessi tulee raskaaksi ja strategiaan valintoihin keskittymisen sijaan juututaan "lillukanvarsiin". Selvitysten ja arviointien riittämättömyys on tullut keskeiseksi oikeudelliseksi perusteeksi kaavojen hyväksynnän muutoksenhauille (Wähä 2008) ja tämän mahdollisuuden torjunta ennalta tekee kaavaprosessista raskaan.

Nämä ongelmat on tiedostettu myös ympäristöministeriössä. Hiljattain päättyi ministeriön STRASI-hanke, jossa etsittiin keinoja kehittää MRL:n mukaista yleiskaavoitusta nykyistä strategisemmaksi ja jossa muotoiltiin strategisen maankäytön suunnittelun yleisiä periaatteita. Keskeisiksi teemoiksi hankkeen tuottamassa julkaisussa (Laitio & Maijala 2010) nostettiin strategisuus epävarmuuden hallintana, intressien yhteensovittaminen, tiedon rooli ja toimijoiden sitouttaminen strategiaan. Tekijät toteavat, että strategisen maankäytön ohjaamisen tavat ja käytännöt voivat vaihdella alueen rakenteen, tarpeiden ja historiallisen taustan mukaan ja että varsinaisia kaavoja tarvitaan, kun strategiaa maankäyttöperiaatteita halutaan määritellä tiukemmin ja tehdä ne juridisesti sitoviksi. (Laitio & Maijala 2010.) Alueen oma konteksti ja tilanne

siis sanelisivat sen, voidaanko käyttää vapaamuotoisia strategisen maankäytön suunnittelun välineitä vai onko turvauduttava MRL:n mukaisiin kaavoitusmenettelyihin.

Kuka silloin käyttää alueen ääntä ja arvioi, millä foorumilla sen kehittämisen strategioita muotoillaan – ja millä oikeutuksella? Kunnat vastaavat kuntien kaavoituksesta ja maakunnat maakuntien. Kuntien ja maakuntien vastuulla on siis alueillaan arvioida, milloin ja missä vaiheessa jokin maankäytön suunnitteluhanke otetaan MRL:n säätelemän kaavoituksen piiriin ja milloin hanke toteutetaan ”vapaamuotoisesti” tämän ulkopuolella. Voisi olettaa, että vapaamuotoiseen suunnittelumenettelyyn tyydyttäisiin vain silloin, kun käsiteltävät maankäyttökysymykset ovat yleisiltä merkityksiltään ja ihmisten oikeusturvan kannalta vähäpätöisiä. Strategiset maankäyttökysymykset eivät kuitenkaan määritelmällisestikään voi olla vähäpätöisiä.

Kun strategista maankäytön suunnittelua tehdään kaavoituksen ulkopuolella, puuttuu tältä suunnittelulta MRL:n takuu ’osallisuudelle’, avoimuudelle ja valvottavuudelle. Tämä on vakava ongelma suunnittelun legitimaation kannalta. Ongelmaa ei voida sivuuttaa toteamalla, että MRL:n mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää voidaan vain osin soveltaa strategisen maankäytön suunnittelun tarpeisiin. Strategisuus on aidosti tuotava MRL:n suunnittelujärjestelmän sisään ja siten turvattava strategisen maankäytön suunnittelun ja itse asiassa koko suunnittelujärjestelmän legitimaatio.

Tämä merkitsee mm. suunnittelun asteittaisen tarkentumisen periaatteen, kaavamuotojen ja niiden sisältövaatimusten, muutoksenhaun periaatteiden sekä muodostuneiden suunnittelu- ja viranomaiskäsitteilykäytäntöjen syvällistä uudelleenarviointia. Jos kyse olisikin vain tarpeesta hallita maankäyttöä strategisesti reagointiherkällä tavalla, voisimme tyytyä toteamaan MRL:n suunnittelujärjestelmän marginaaliseksi itse strategisen suunnittelutyön kannalta. Voisimme hyväksyä jo tapahtuneen kehityksen, missä muilla foorumeilla aikaansaadut strategiset maankäyttölinjaukset joko ”virallistetaan” jälkikäteen MRL:n asianmukaisilla kaavatasoilla – jos aika sallii – tai tehdään ylemmänasteiset kaavat etukäteen strategisesti tärkeiltä alueenosiltaan niin väljiksi, että näille alueille ilmaantuvat strategiset hankkeet voidaan kaavojen asettamisessa raameissa käsitellä ”vapaamuotoisesti”. Kyse on kuitenkin myös julkisen vallankäytön legitimaatiosta. Olemmeko tulleet tilanteeseen, jossa kuntien ja maakuntien harjoittaman strategisen maankäytön suunnittelun legitimaatio on uhattuna?

Käsitteellistä jäsentelyä demokratia- ja hallintoteorioiden valossa

Sekä muodostumassa olevia uusia strategisen maankäytön suunnittelun käytäntöjä että niiden legitimeettiiä voidaan käsitteellisesti jäsentää tarkastelemalla niitä yhtäältä demokratiateorioiden valossa ja toisaalta hallintoteorioiden valossa.

Legitimeettikysymys on keskeinen demokratiateorialle. Strategisen suunnittelun merkityksen kasvu taas heijastaa uutta managerialistista julkisen sektorin hallintomallia. Kummallakin näistä on omat vastapoolinsa: Chantal Mouffen ajattelua mukaillen deliberatiiviselle demokratiateorialle vastakkaiseksi asettuu liberalistinen demokratiateoria (Mouffe 2000) ja Patsy Healeyä soveltaen managerialistiselle hallintomallille byrokraattinen hallintomalli (Healey 2007).

Deliberatiivinen demokratiateoria hakee perustuksiaan mm. Jürgen Habermasin diskurssietiikasta, jonka mukaan yhteisön normien validiteetti voidaan tarkistaa vain ja ainoastaan todellisessa julkisessa keskustelussa (Habermas 1994). Demokratiateoriaan sovellettuna ajatus on se, että poliittisten päätösten legitimeetti perustuu päätösten synnyttämiseen todellisessa julkisessa keskustelussa. (Habermas 1996; Cohen 1998). Toisin sanoen päätös ei ole oikeutettu, ellei sitä ole luotu julkisessa harkitsevassa keskustelussa. Deliberatiiviset demokratiateoriat mieltävät edustellisuudelle tärkeän roolin. Olennaista niissä on kuitenkin joka ikisen yksilön aito

mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Perimmältään deliberatiivinen demokratiateoria rakentuu antiikin Kreikan demokratiakäsitysten perustalle. Siinä poliittinen toiminta nähdään vapaiden ja tasavertaisten kansalaisten välille syntyvänä 'julkisena sfäärinä', jossa kansalaiset suostuttelun ja argumentoinnin keinoin rakentavat yhteisymmärrystä välilleen ja pyrkivät vakuuttamaan toisiaan siitä, miten yhteisiä asioita pitäisi hoitaa.

Liberalismin perusideana taas on, että jokaisella yksilöllä on mahdollisimman suuri vapaus tavoitella omaa käsitystään hyvästä elämästä (Christman 2002). "Mahdollisimman suuren" rajat asettuvat siihen, missä hänen pyrkimyksensä alkavat vahingoittaa toisten vastaavia pyrkimyksiä (Mill 1999 [1869]). Liberaalissa oikeusvaltiossa tämä mahdollisuus on pyritty takaamaan erilaisin oikeuksin. Tarkasteluyksikkö on aina yksilö. Maankäytön suunnittelun yhteydessä tämä tarkoittaa esimerkiksi maanomistajan oikeutta tavoitella taloudellista etua kehittämällä maataan. Yksinkertaistaen ilmaistuna politiikka näyttäytyy liberalismiin kautta eräänlaisena peliarenana, jolle vapaat yksilöt ja heidän yhteenliittymänsä astuvat puolustamaan omia etujaan ja yksilöllisiä oikeuksiaan. Poliitiikan tehtävänä on turvata vapaiden yksilöiden oikeuksien toteutuminen, maanomistajan oikeudet mukaan lukien. Deliberatiivisen demokratiateorian nojautuessa kansalaisyhteiskunnan ideaan, liberalistinen demokratiateoria turvaa oikeusvaltioon.

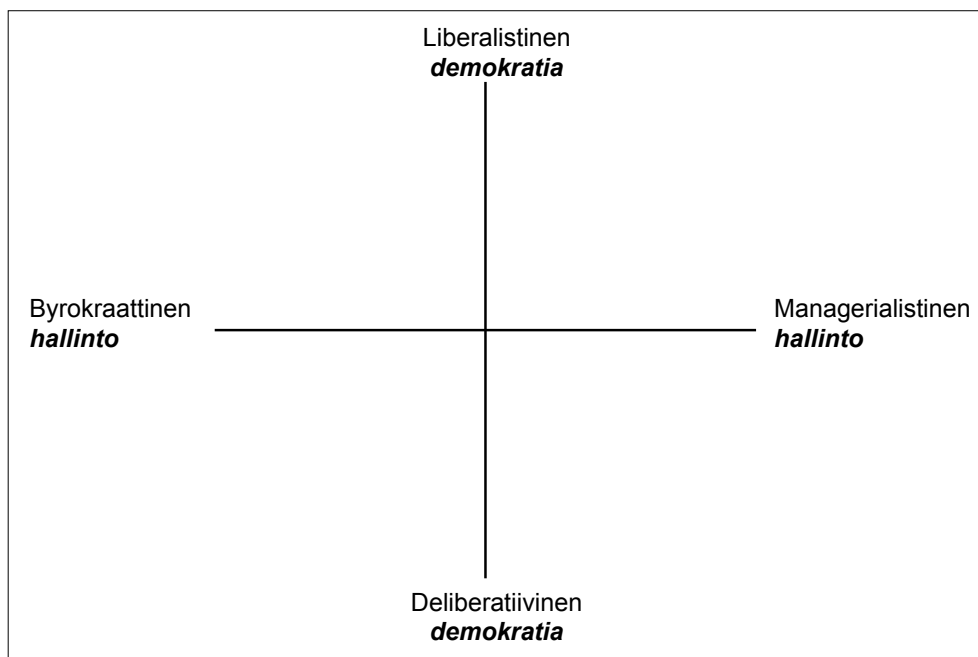
MRL:n yleväksi tavoitteeksi on asetettu "turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa" (MRL 1999/132, 1 §, 2. mom.). Siten lain "henki" ilmaisee deliberatiivista demokratiakäsitystä. Toisaalta lain "kirjain" luo edellytykset myös liberalistista demokratiakäsitystä toteuttavalle maankäytön suunnittelulle. Se turvaa erityisiä oikeuksia maanomistajille kaavoituksessa ja rakentamisessa, ja lisäksi kunta voi tehdä maanomistajan kanssa kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia.

Uusliberalismin poliittisen ideologian globaalin voittokulun myötä on julkiselle sektorille synnitetty uutta managerialistista hallintokulttuuria ('New Public Management') kilpailuttamisineen, tilaaja-tuottajamalleineen, yhtiöittämisineen ja julkisyyksityisine kumppanuuksineen. On siirrytty hierarkkisesta normiohjauksesta kohti aktiivista management-tyyppistä toimintaa yrityselämän johtamismalleja seuraten (ks. esim. Judge, Stoker & Wolman 1995; Rhodes 1996; Mayer 1997; Elander & Blanc 2000). Tämä hallintokulttuurin murros on muokannut myös tapaa, jolla kunnat ja maakunnat toteuttavat kaavoitustaan. Kaavoituspalveluja ostetaan "ulkoa" yhä enemmän, kaavoitus maankäyttösopimuksin on yleistä (niitä rajoittavasta lainmuutoksesta huolimatta), kaavoja "räätälöidään" hankelähtöisesti ja kunnan kynnyksen maan pakkolunastuksiin nousee yhä korkeammaksi.

Myös kaavoituksen sivuuttaminen strategisessa maankäytön suunnittelussa liittyy tähän hallintokulttuurin murrokseen. Siitä tulee maankäytön strategista "managementtiä". Hierarkkinen kaavoitus taas samastetaan byrokraattiseen hallintomalliin reaktiivisena sääntelynä, josta aika on ajanut ohi. Maankäytön suunnittelulta odotetaan nyt joustavaa ja reagointiherkkää kykyä toimia alueen kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta, taloudellista ja fyysistä kasvua sekä hankekumppanuuksia edistävänä aktiivisena muutosvoimana.

Hallinto- ja demokratiamuotojen nelikenttä

Vallitseva managerialistisen hallintokulttuuri painottaa (uus)liberalistista demokratiakäsitystä. Siten näyttäisi siltä, että yhtäältä deliberatiivisen ja liberalistisen demokratiateorian sekä toisaalta byrokraattisen ja managerialistisen hallintomallin akselit ovat ikään kuin rinnakkain niin, että julkisessa demokratiassa ja hallinnossa oltaisiin siirtymässä deliberatiivisuuden ja byrokraattisuuden päädyistä kohti liberalismiin ja



Kuvio 1. Hallinto- ja demokratiamuotojen nelikenttä.

managerialismin päätyä. Kuvio on kuitenkin monisyisempi. Terävämpään analyysiin päästään, kun asetetaan akselit kohtisuoraan toisiaan vastaan nelikentäksi (kuvio 1).

Nelikenttäasetelmaa perustelea ensinnäkin se, että deliberatiivinen demokratiateoria ei suinkaan luontevasti asetu byrokraattisen hallintomallin rinnalle. Habermasilaiset painotukset asettavat sen ennemminkin vastakkain byrokratian – samoin kuin markkinoiden – ‘systeemien’ kanssa (Habermas 1987). Byrokraattinen hallinto näyttäytyy tässä katsannossa valtakoneistona, joka uhkaa jyrätä alleen *avoimen keskustelun* julkisessa sfäärissä. Byrokraattinen hallinto voikin näyttäytyä yhteisenä vastustajana sekä deliberatiiviselle demokratialle että managerialistiselle hallinnolle – edellisen nähdessä siinä demokraattisuutta kahlitsevaa vallankäyttöä ja jälkimmäisen joustamattomuutta ja tehottomuutta.

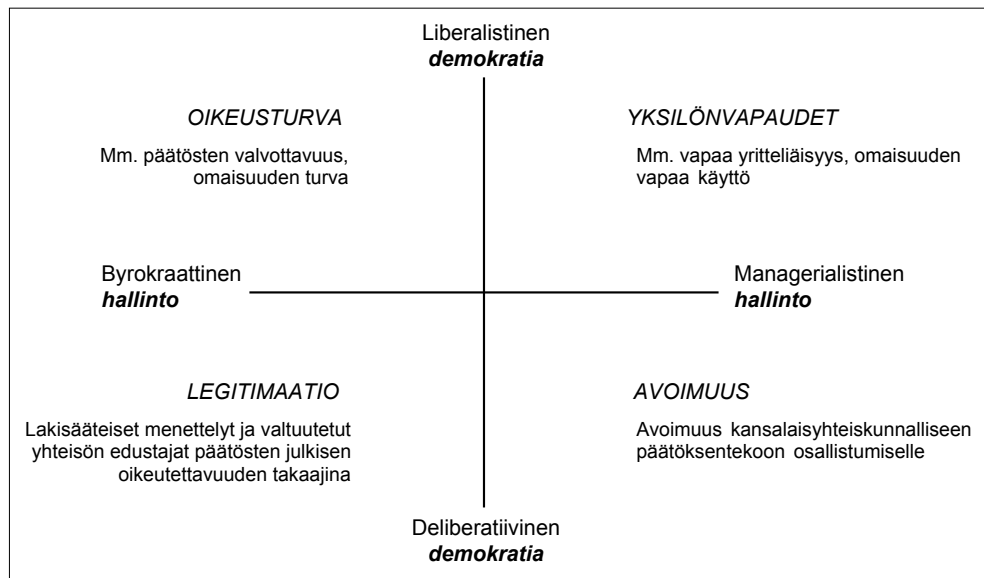
Toisaalta deliberatiivisen demokratiateorian voidaan nähdä myös tukeutuvan byrokraattiseen hallintomalliin, kun demokraattiselle päätöksenteolle haetaan *legitiimejä* menettelytapoja ja sitovuutta. Deliberatiiviseen teoriaan sisältyy keskeisenä ajatus erilaisten keskenään ristiriitaisten näkemysten lähentymisestä tai parhaassa tapauksessa yhdentymisestä julkisen keskusteluprosessin myötä. Ideaalitapauksena on siis konsensus – mutta useimmissa tapauksissa tätä ei pidetä realistisena vaihtoehtona. Päätös oletetaan lopuksi tehtävän äänestämällä. (Ks. esim. Habermas 1996; Gutman & Thompson 1996; 2004; Bohman 1996; Young 2000.) Oletuksena kuitenkin on, että yksilöt sitoutuvat päätöksiin siinäkin tapauksessa, että nämä eivät olisi oman näkemyksen mukaisia, koska he sitoutuvat deliberatiiviseen päätöksentekoon oikeudenmukaisena prosessina. Täten ajatukseen on kirjoitettu sisään yhdessä luodun näkemyksen ensisijaisuus suhteessa yksilöiden näkemyksiin. Poliittisten päätösten sitovuus on luonnollisesti oletuksena aina – muutoinhan yhteiskunnallisen elämän muoto olisi anarkia. Sitovuusajattelun ääripää on kuitenkin kommunitarismi, jossa yhteisöllä nähdään olevan myös moraalinen etuoikeus yksilöihin nähden. Tämä tarkoittaa, että yksilön olisi myös omassa ajattelussaan alistettava omat pyrkimyksensä yhteisön edulle. Tämä taas on ajatuksen tasolla ristiriidassa liberalismien perusidean kanssa.

Kun taas tarkastellaan liberalistista demokratiateoriaa suhteessa vastakkaisiin hallintomalleihin, ei sitäkään voi yksioikoisesti asettaa vain managerialistisen hallintomallin rinnalle. Viime kädessä liberalismi nojautuu lakiin. Laki turvaa *yksilöille*

oikeuden tavoitella omaa hyväänsä, mutta samalla tarkastelee näiden yksittäisten pyrkimysten muodostamaa kokonaisuutta ja suhteuttaa oikeuksia toisiinsa kokonaisuuden toimivuuden mahdollistumiseksi. Täten laki asettaa rajoituksia yksilöiden oikeuksille. Se sisältää myös ajatuksen yhteisestä hyvästä: yleisestä edusta, joka on enemmän kuin osiensa summa. Myös tälle laki alistaa yksilöiden oikeudet. Tässä mielessä byrokraattinen hallintomalli lakiin ja säädöksiin nojautuvana voidaan nähdä myös liberalismien periaatteiden mukaisena.

Vastakkainasettelusta jännitteiseen kokonaiskuviioon

Kun eri hallinto- ja demokratiamallit asetetaan tällä tavalla nelikenttään, erillisten akselien vastakkainasettelut muuttuvatkin jännitteiseksi kokonaiskuvioksi jossa eri akselit tulevat keskeisimpiä hallinnon ja demokratian peruskäsitteitä – legitimaatio, avoimuus, yksilönvapaudet ja oikeusturva – *selittäviksi ulottuvuuksiksi* (kuvio 2).



Kuvio 2. Hallinto- ja demokratiamuotojen nelikenttä legitimaation, avoimuuden, yksilönvapauksien ja oikeusturvan jäsentäjänä.

Managerialistisen ja byrokraattisen hallintomallin asettaminen vastakkain johtaa *institutionaaliseen epäselvyyteen* (vrt. Bäcklund & Mäntysalo 2009; 2010). Byrokraattisen hallintomallin asettamat roolit, oikeudelliset velvoitteet ja muodollisesti legitimoidut toimivaltasuhteet luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, yritysten ja kansalaisten välillä raamittavat väistämättä julkishallinnollisia prosesseja edelleen, eivätkä uudet managerialistiset toimintamuodot voi syrjäyttää niitä. Hallintomallien vastakkainasettelu on ylitettävä ja niiden välille on löydettävä uusi tasapaino.

Strategisen maankäytön suunnittelun eriytyminen MRL:n kaavajärjestelmästä ilmentää osaltaan managerialistisen hallintomallin vastakkainasettelua byrokraattisen hallintomallin kanssa – ja johtaa siten todennäköisesti institutionaalisiin epäselvyyksiin, kun strategisille linjauksille haetaan sitovuutta ja legitimaatiota ”kaavaan vieden” ja osallistumis- ja päätöksentekoprosesseja toteuttaen.

Demokratiateorian osalta vastakkainasettelun ylittää Chantal Mouffen *agonistinen demokratiateoria*. Mouffen perusteeksi on, että politiikka ei perusolemukseltaan ole loogista. Hänen mukaansa sekä deliberatiivinen että liberalistinen demokratiateoria erehtyvät pyrkimyksessään perustaa poliittinen toiminta jollekin tietylle kaiken kattavalle logiikalle – oli se sitten tasavertaisten kansalaisten keskinäisen argumentoinnin

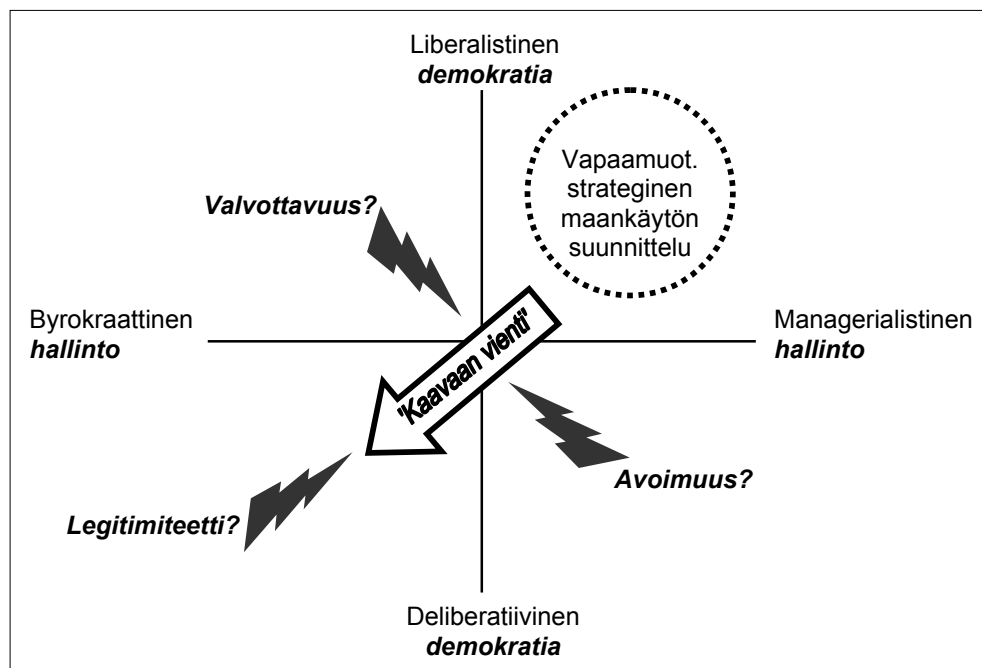
logiikkaa tai vapaiden yksilöiden win/win-pelin logiikkaa. Kumpikin logiikka on länsimaaisissa demokratioissa mahdollinen, mutta kummallekaan ei voi antaa asemaa politiikan olemuksen määrittäjänä. Poliitiikan perimmäiseen olemukseen juuri kuuluu kamppailu siitä, millaiseksi politiikka ymmärretään ja millaista logiikkaa sen tulisi noudattaa. Tätä Mouffe tarkoittaa agonistisella demokratialla: erilaisten poliittisten kulttuurien ja demokratiakäsitysten rinnakkainolon avointa tunnustamista ja pyrkimystä käsitellä niiden välisiä konflikteja. (Mouffe 2000.)

Tästä näkökulmasta käsin MRL:n kohdallakaan ongelma ei ole se, että se heijastelee erilaisia demokratiakäsityksiä. Ongelma tulee siitä, että laki yleisten tavoitteiden tasolla ilmaisee yhtä demokratiakäsitystä, mutta erityissäästöjen tasolla antaa välineet myös tälle vastakkaisen demokratiakäsityksen mukaiselle suunnittelulle ja päätöksenteolle. Tällöin voidaan päätyä toteuttamaan erilaista demokratiaa kuin mitä tavoitellaan. Tore Sager on tunnistanut tällaisen jännitteen olemassaolon kaikkialla Pohjoismaissa. Muissakin Pohjoismaissa suunnittelulakien tavoitteet ilmaisevat deliberatiivisuuden ideaalia, mutta käytännön suunnittelu kuitenkin toteuttaa enenevässä määrin uusliberalismin managerialistista ”reaalipoliittikkaa”. (Sager 2009.)

Kaavoittajat voivat joutua tässä omalaatuiseen välikäteen: heidän on toteutettava avoimuudeltaan rajoitettua kumppanuus- ja sopimussuunnittelua, mutta julkilausuttava toimintaansa ja järjesteltävä vuorovaikutustilanteita deliberatiivisuuden ihanteita ilmaisevasti. Pahimmillaan syntyy patologista suunnittelukulttuuria, jossa osallistumisen tarkoitusta ja mahdollisuuksia tulkitaan järjestelmällisesti väärin samalla tukahduttaen tätä ristiriitaa koskeva arvostelu tai ylipäättään tietoisuus ristiriidan olemassaolosta (Mäntysalo, Saglie & Cars 2011; vrt. Mäntysalo & Nyman 2001).

Strategisen maankäytön suunnittelun poliittis-hallinnolliset haasteet

Aikamme poliittis-hallinnollinen kulttuuri korostaa uusliberalistiseen poliittiseen ideologiaan mukautettuja managerialistisia hallintomalleja. Tämä ”uusi todellisuus” (vrt. Fredriksson 2011) raamittaa myös pyrkimyksiä löytää vapaamuotoisia strategisen maankäytön suunnittelun menetelmiä ja työkaluja. MRL:n kaavainstrumentit otetaan mukaan, kun halutaan varmistaa osapuolten sitoutuminen strategiaan linjauksiin. Kehitys on ongelmallista legitimaation, ihmisten oikeusturvan ja avoimuuden kannalta. Synnytetäänkö strategisen reagoitiherkyyden vaatimuksen varjolla virallisten valmistelu- ja päätöksentekojen ulkopuolisia julkis-yksityisiä regiimejä ja kumppanuuksia, joilla on tarvittavia taloudellisia ja poliittisia pääomia vastata tähän vaatimukseen – mutta joiden toiminta samalla huonosti avoimuuden ja valvottavuuden vaatimuksiin ja joiden päätösten jälkikäteiset virallistamiset ”kaavaan viemisineen” ja muin muodollisin päätösprosessein osoittautuvat deliberatiivisuuden kannalta epälegitiimeiksi (kuviot 3).



Kuvio 3. Vapaamuotoisen strategisen suunnittelun ongelmallisuus avoimuuden, valvottavuuden ja legitimaation kannalta uusliberalistisen managerialismin kontekstissa.

Johtopäätökset

Teesimme on, että strategisen maankäytön suunnittelun – kuten maankäytön suunnittelun yleensäkin – tulee valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissaan löytää tasapaino legitimaation, avoimuuden, valvottavuuden ja yksilönvapauksien välillä. Demokratia-prosessien osalta tämä edellyttää agonistista moniäänisyyttä, jossa sekä deliberatiivisille että liberalistisille painotuksille annetaan sijansa suunnittelun poliittisessa dialogissa. Hallintoprosessien osalta se edellyttää muodollisten ja epämuodollisten menettelyjen keskinäisten riippuvuussuhteiden selkiyttämistä ja niiden yhteispelin kehittämistä – ja siten niiden eriytymisen ja institutionaalisen epäselvyyden välttämistä.

Nelikentän akselien virittämä poliittis-hallinnollinen kenttä on jännitteinen. Vaikeat konfliktit ja sekaannukset syntyvät kuitenkin vasta silloin, kun tätä jännitteisyyttä ei suunnittelussa ja päätöksenteossa kohdata, vaan toimitaan vain kentän yhdessä osassa ikään kuin muita osia ei olisikaan tai – patologisesti – kuvaten toimintaa kentän yhdessä osassa toiminnaksi toisessa.

Mitä tämä sitten tarkoittaa MRL:n uudistamistarpeen arvioinnin osalta? Laki on varsin joustava, ja osin tässä käsiteltyt ongelmat liittyvät lakia toteuttaviin käytäntöihin, joita voidaan uudistaa lakia suuremmin muuttamattakin. MRL:n deliberatiivisuuden ”hengen” ja uusliberalistista reaalipoliittikkaa mahdollistavan ”kirjaimen” välillä on ristivetoa, johon Raine Mäntysalo ja Kaj Nyman puuttuivat tuoreeltaan lain tultua voimaan (Mäntysalo & Nyman 2001). Olisi tutkittava, mitä annettavaa agonistisella demokratia- ja suunnitteluteorialla voisi olla tämän ristivedon ylittämiseksi.

Maankäytön suunnittelun strategisuuden tavoite asettaa kuitenkin vakavan haasteen koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle. Strategisen suunnittelun irtautuminen siitä ”vapaisiin” toimintamuotoihin ei ole ongelma vain strategisiin päätöksiin sitouttamisen kannalta vaan myös demokratian toteutumisen sekä hallinnon selkeyden ja poliittisen luotettavuuden kannalta. Strateginen maankäytön suunnittelu ei voi olla legitiimiä ellei sitä voida toteuttaa MRL:n asettaman suunnittelujärjestelmän puitteissa.

Lähteet

- Balducci, A.; V. Fedeli, Valeria & G. Pasqui (2011) *Strategic Planning for Contemporary UrbanRegions. City of Cities: A Project for Milan*. Aldershot: Ashgate.
- Bohman, J. (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Bäcklund, P. & R. Mäntysalo (2009) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus, *Terra* 121 (1), ss. 19–31.
- Bäcklund, P. & R. Mäntysalo (2010) Agonism and Institutional ambiguity. Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland, *Planning Theory* 9(4), ss. 333–350.
- Christman, J. (2002). *Social and Political Philosophy. A Contemporary Introduction*. London: Routledge.
- Cohen, J. (1998). "Democracy and Liberty". Teoksessa Elster, John (toim.) (1998), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elander, I. & M. Blanc (2000) Partnerships and democracy: a happy couple in urban governance?, teoksessa van Kempen & H.T. Anderson (toim.), *Governing European Cities. Volume III: Social Fragmentation and Governance*. Ashgate: Aldershot, ss. 93–124.
- Fredriksson, C. (2011) Planning in the 'New Reality'. *Strategic Elements and Approaches in Swedish Municipalities*. Royal Institute of Technology KTH, Stockholm.
- Gutman, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Gutman, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, Princeton.
- Habermas, J. (1987), *The Theory of Communicative Action. Volume 2 – Lifeworld and System*. Cambridge, U.K., Polity Press.
- Habermas, J. (1994). "Diskurssietiikka – huomioita perustelemaan ohjelmaan" teoksessa Järki ja Kommunikaatio, Tekstejä 1981–1989 (suom. Jussi Kotkanvirta). Gaudeamus, Tampere
- Habermas, J. (1996a). *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Haughton, G.; P. Allmendinger; D. Counsell & G. Vigar (2010) *The New Spatial Planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. London: Routledge.
- Healey, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a Relational Planning for our Times*. London: Routledge.
- Judge, D., G. Stoker & H. Wolman (toim.) (1995) *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
- Laitio, M. & O. Majala (2010) Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Suomen ympäristö 28/2010, Ympäristöministeriö, Helsinki (URL: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=123487&lan=fi>, luettu 17.12.2011).
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132.
- Mayer, M. (1997, alkup. 1995) *Urban Governance in the Post-Fordist City*, teoksessa P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, A. Madani-Pour (toim.), *Managing Cities. The New Urban Context*, Chichester, U.K: John Wiley & Sons, ss. 231–49.
- Mill, J. S. (1999[1869]). *On Liberty*. Bartleby.com, New York.
- Mouffe, C. (2000) *The democratic paradox*. New York: Verso.
- Mäntysalo, R. & K. Nyman (2001) Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa. Oulun yliopisto, Arkkitehtuurin osasto, Julkaisu A 30, Oulu (<http://jultika.oulu.fi/Record/isbn951-42-6562-9>).
- Mäntysalo, R.; I.-L. Saglie & G. Cars (2011) Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning, *European Planning Studies* 19 (12), ss. 2109–2126.
- Rhodes, R. (1996) The new Governance: governing without government. *Political Studies*. Vol 44, ss. 652–657.
- Sager, T. (2009) Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17 (1), ss. 65–84.
- Salet, W. (2006) Rescaling Territorial Governance in the Randstad Holland: The Responsiveness of Spatial and Institutional Strategies to Changing Socio-economic Interactions, *European Planning Studies* 14 (7), ss. 959–977.
- Wähä, S. (2008) Kaavavalitukset hallintotuomioistuimissa vuosina 2001–2007, *Yhdyskuntasuunnittelu* 46 (3), ss. 56–71.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, New York.

Tavoitteena hyvä elinympäristö ja kestävät yhdyskunnat – alueidenkäytön suunnittelun haasteita ja kehityssuuntia

I Johdanto

Ympäristöhallinnon harjoittaman, maankäyttö- ja rakennuslakiin tukeutuvan alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää hyvää elinympäristöä ja yhdyskuntien kestävää kehitystä, rakentamisen laatua sekä avoimen ja vuorovaikutteisen toimintakulttuurin vahvistamista alueidenkäytön suunnittelussa¹. Alueidenkäytön suunnittelun tärkeäksi tavoitteeksi on nostettu yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä hajautumiskehityksen hallinta².

Alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tarpeet, haasteet ja uudet mahdollisuudet perustuvat ihmisyyteen toiminnan ja kulttuurin muutoksiin. Ympäristöhallinnon tavoitteena on ohjata alueiden käyttöä ja rakentamista siten, että syntyvä lopputulos on aiempaa tilannetta parempi, ja että sen avulla poistetaan mahdollisia ongelmia ja ehkäistään uusien syntymistä. Muutoksen ohjaamisessa keskeinen menettely on alueidenkäytön suunnittelutoiminta, jonka puitteet MRL määrittää. Alueidenkäytön suunnittelulla pyritään vaikuttamaan tulevaisuuden muotoutumiseen samalla kun vastataan ihmisyyteen tarpeisiin. Sitä voidaan siten luonnehtia sekä käytännölliseksi ongelmanratkaisuksi että toivon järjestämiseksi – toiminnaksi, joka tarjoaa näköaloja siihen, mikä on mahdollista³.

Esittelen seuraavaksi joitakin havaintojani siitä, millaisia muutoksia on tapahtunut ja on tapahtumassa alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvissä suunnittelun kohteissa ja suunnittelun käytännöissä. Lisäksi valotan sitä, millaisiin muutoksiin pitäisi kenties varautua ja ottaa huomioon suunnittelun ohjausjärjestelmää kehitettäessä. Pääpaino on ympäristöhallinnon alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen keskeisiin tavoitteisiin liittyvissä pohdinnoissa. Luku 2 painottuu yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Luvussa 3 käsittelen arkkitehtuuria ja rakentamista. Luku 4 avaa alueidenkäytön suunnittelukäytäntöjä. Luvussa 5 katsotaan tuleviin haasteisiin. Kirjoitukseni on luonteeltaan pohdiskelleva essee, jossa pyrin tarkastelemaan valitsemiani aihepiirejä kriittisesti pyrkimättä kuitenkaan valmiiden vastausten tai ratkaisuehdotusten esittämiseen. Arkkitehdin perusluonteeni pilkahtaa kuitenkin esiin joidenkin normatiivisten suositusten muodossa.

1 <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=323527&lan=fi&clan=fi>, luettu 28.12.2011.

2 <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1290&lan=fi>, luettu 28.12.2011.

3 Ilmonen, Mervi ja Peltonen, Lasse: John Forresterin haastattelu. Yhdyskuntasuunnittelu vol. 42:3–4, 2004, s.113.

2 Kohti eheämpää yhdyskuntarakennetta

2.1

Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksestä

Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitystä⁴ tapahtuu kasvavilla ja kutistuvilla kaupunkiseuduilla sekä maaseutuvaltaisilla alueilla. Matalan tehokkuuden väljät alueet tai yksittäiset haja-asutusalueella sijoittuvat asuintalot eivät mahdollista joukkoliikennettä, vaan oma auto on edellytys palveluiden saavuttamiselle. Autolla hoidetaan työmatkat, käydään kaupassa, ja kuljetaan lapsia harrastuksiin. Lapset tottuvat siinä sivussa hoitamaan liikkumisensa autolla, oman yksityiskuljettajansa kera. Hajautunut yhdyskuntarakenne aiheuttaa pitkiä työssäkäynti- ja asiointietäisyyksiä, korkeita infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksia sekä lisääntyvää liikennettä päästöineen. Pitkällä tähtäimellä tällä on kielteisiä vaikutuksia myös kansanterveyteen, jos mahdollisuudet luontaiseen arkiliikuntaan työ-, koulu- ja asiointimatkojen yhteydessä vähenevät.

Paradoksaaliseksi tilanteen tekee se, että yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitystä edistäneiden alueiden ja yksittäisten rakennushankkeiden suunnittelu ja toteutus on tapahtunut MRL:n puitteissa, ilmeisen suunnitelmallisesti sekä hyvää elinympäristöä tavoitellen. Suunniteltu (hajautumiskehitystä edistänyt) elinympäristö on myös ollut asukkaiden mieleen; etenkin kasvukeskuksissa tonteista on käyty kilpailua ja väestöltään kutistuvissa kunnissa taajamien ulkopuolelle sijoitettuja rakennuspaikkoja on käytetty kilpailtaessa asukkaista.

Mitkä tekijät säätelevät yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitystä? Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on ensisijaisesti *saavutettavuuden* säätelyä kehitystä, jota muokkaavat liikenneyhteydet ja liikkumisvälineet sekä rakennusmaan saatavuus. Liikenneinfrastruktuuri mahdollistaa kilometrimääräisesti kauempana asumisen tai työskentelyn, ilman että matkoihin käytetty aika välttämättä lisääntyy. Erityisen houkuttelevia ovat uusien moottoriteiden liittymien läheiset alueet.⁵ Onkin välttämätöntä, että erilaisia väylä- ja ratahankkeita koskeva liikennesuunnittelu nivotaan nykyistä kiinteämmin osaksi alueidenkäytön suunnittelua. Lisäksi niiden ympäristövaikutuksia tulee arvioida nykyistä kokonaisvaltaisemmin.

Hajautumiskehitystä säätelee myös *taloudellisiin ja sosiaalisiin seikkoihin* liittyvä kehitys. Sitä voidaan tarkastella kuluttajien ja tuottajien muodostamana markkinatilanteena, jossa kysyntä ja tarjonta kohtaavat. Mikä tekee elämisen pientalovaltaisilla uudisalueilla tai haja-asutusalueella houkuttelevaksi, ja mikä ylläpitää tällaiseen elämäntapaan kohdistuvaa kysyntää? Hajautumista kartoittaneen Urbs Pandens – EU hankkeen⁶ mukaan edellytyksenä on nk. paikattomuus. Aukkaat eivät ole enää riippuvaisia tietyistä työ- tai kotipaikasta vaan voivat sopivan asunnon löytyessä muuttaa kauemmaksi, kunhan työpaikka, koulu, palvelut ja harrastukset ovat siedettävän välimatkan päässä. Aukkaiden näkökulmasta suurin houkute on mahdollisuus saada enemmän neliöitä samalla rahalla. Kun asunto on edullisempi, on mahdollisuus ostaa toinenkin auto. Omaan asuntoon investoimalla ja säästämällä asukkaat saavat myytävää pääomaa. Pientalossa asuminen liitetään myös mahdollisuuteen määrätä omista asioistaan. Tärkeäksi koetaan mahdollisuus asua lapsiystävälliseksi ja turvalli-

4 Tarkoitetaan yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksellä tilannetta, jossa rakennetun maapinta-alan määrä/asukas kasvaa. Samalla kasvavat myös alueen sisäiset etäisyydet.

5 Saavutettavuuden merkityksestä kasvun suuntaajana on hyvä esimerkki Oulun eteläpuoleinen moottoritie, jonka rakentamisen perustavoite on ollut liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden edistäminen. Sivutuotteena on sitten syntynyt perinteisistä kuntakeskuksista etäällä sijaitsevia autoriippuvaisia uudisalueita (esim. Limingan Tupos, Tyrnävän Murto), joiden aikaetäisyys Oulun keskustaan tukeutuvista työpaikka-alueista on uuden tieyhteyden takia lyhentynyt.

6 Urban Sprawl – European patterns; <http://www.pik-potsdam.de/urbs/projekt/DetailedReport.pdf>, luettu 28.12.2011.

seksi koetussa ympäristössä. Muita hajautumisen tuotantoketjuun kuuluvia hyötyjiä ovat maanomistajat, jotka myyvät entistä maa- ja metsätalousmaata rakennuskäyttöön, rakennus- ja kiinteistöala (esimerkiksi suunnittelijat, urakoitsijat), talotehtaat ja muut omakotiasumiseen liittyviä tuotteita myyvät, lisääntyvän energiankulutuksen kautta energiantuottajat, valmistalojen myötä metsäteollisuus sekä autoteollisuus. Hajautumisen tuottajia ja hyötyjiä ovat myös julkiset tahot, jotka erilaisten maankäyttöpäätöstensä avulla kiihdyttävät tai hidastavat kysyntää. Tiehallintokin voi olla tyytyväinen, koska onhan liikenneturvallisuutta ja liikkumisen sujuvuutta parannettu saavutettavuuden ohella.

Kuka tai ketkä sitten häviävät? Ensimmäisenä listalle pääsee luonto: hajautumiskehitys tuottaa lisää päästöjä, enemmän rakennettua maa-pinta-alaa sekä yksipuolistaa biodiversiteettiä ja supistaa mahdollisuuksia alkutuotantoon. Myös rakennettu ympäristö yksipuolistuu eikä suunnittelun ja rakentamisen laatukaan ole aina aikaa kestävää. Nopeasti ja yksipuolisesti rakennetuilla pientalovaltaisilla alueilla voi olla kyseenalainen arvomuodostus tulevaisuudessa (vrt. lähiöiden kehityskaari halutuista alueista hyljeksityiksi)⁷. Kuntien talous joutuu tiukoille uusista asukkaista johtuvien infrastruktuuri- ja palveluinvestointien (kadut, kunnallistekniikka, koulut, päiväkodit, liikuntahallit jne.) kanssa, koko niiden elinkaaren aikaisista ylläpito- ja korjauskuluista puhumattakaan. Asukkaat joutuvat elämään pitkien työ- ja asiointimatkojen sekä puutteellisten lähipalveluiden kanssa.

2.2

Liikkumisvalinnat ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen

Tilanteen muuttaminen vaatii asumis- ja liikkumisvalintojen sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämiskeinojen monipuolista tarkastelua ja soveltamista. Liikkumisvalintojen säätelyn osalta globaalina haasteena on, että henkilöautojen määrä on kasvanut voimakkaasti 30 viimeisen vuoden aikana. Vuonna 2006 niitä oli 850 miljoonaa, ja ennuste on, että määrä kaksinkertaistuu vuoteen 2030 mennessä⁸. Auto on myös kehittyvissä talouksissa menestyksen symboli, ja niitä markkinoidaan voimakkaasti. Autojen määrän lisääntyminen aiheuttaa tarpeen rakentaa lisää teitä, mikä puolestaan pidentää etäisyyksiä ja lisää autoilua. Vastaavasti kävely ja pyöräily eivät ole suosittuja ympäristöissä, joissa liikutaan paljon autolla – kysymys on sekä kulttuurista että olosuhteista⁹.

Muutos on kuitenkin mahdollinen: esimerkiksi Kööpenhaminassa (kävelykeskusta, pyörätiet) ja Vancouverissa (Sky Train) on pitkäjänteisesti pyritty suuntaamaan asukkaiden liikkumisvalintoja kohti joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn suosiota. Myös linja-autoihin perustuvaa nopeaa joukkoliikennettä voidaan kehittää. Tunnettu esimerkki on nopeiden linja-autojen verkosto BRT (Bus Rapid Transit) Brasilian Curitibaassa. Sen pääpiirteitä ovat omat ajokaistat, etukäteen maksetut maksut, etusija liikennevaloissa, esteettömyys, tiheät vuorovälit ja älykäs liikeenteenohjaus. Näin saadaan kuljetettua jopa 20 000 matkustajaa tunnissa (yleensä linja-autojen kapasiteetti on 8000). Tämä vertautuu kapasiteettiltaan ja vauhdiltaan jo raideliikenteeseen. Pikabussireittejä kehitetäänkin monessa kaupungissa, kuten Pariisissa, Los

7 Yhdysvalloissa kallistunut polttoaine, luottokriisi ja taloustaantuma ovat vähentäneet perinteisen pientaloalueella asumisen suosiota. Suurten ikäluokkien ikääntyminen vaikuttaa myös: ikääntyvät asukkaat haluavat myydä korjausikänsä tulleen omakotitalonsa pois ja muuttaa huolettomampaan ja halvempaan asumismuotoon. Moni perinteinen "McMansion"-tyyppinen omakotilähiö on muuttunut muuttotappioalueeksi. Kaleva 19.7.2008 s.13 HS 22.3.2008 F3 Voisiko näin käydä myös Suomessa?

8 Newman, Peter ja Kenworthy, Jeff. Ympäristölle ystävällisempi kaupunkiliikenne. Teoksessa: Maailman tila 2007: Urbaani tulevaisuutemme. Gaudeamus, Helsinki 2007, s. 97.

9 Noin 15 minuutin vuorovälillä läpi viikon ja vuorokauden toimivan joukkoliikenteen kannalta alin mahdollinen mitoitus on 35 ihmistä ja työpaikkaa hehtaarilla. Hyvä tavoiteluku on 50 asukasta ja työpaikkaa/hehtaari. Houkuttelevan pyöräily-ympäristön näkökulmasta vastaava mitoitus on 35/hehtaari ja kävelyn 100/hehtaari.

Angelesissa, Bostonissa, Mexico Cityssä ja Pekingissä.¹⁰ Pääkaupunkiseudulla näen mahdollisuuksia tämän tyyppiseen liikennejärjestelmävetoiseen kehitykseen¹¹, jossa täydennysrakentamista ohjataan erityisesti raide- ja muun joukkoliikenteen asemien yhteyteen.

Tilanne pääkaupunkiseudun ulkopuolella on kuitenkin suurkaupungeista poikkeava: auton käyttö on helpompaa ja nopeampaa kuin muut liikkumisen muodot eikä asukasohjausta riitä joukkoliikenteen kelvollisen palvelutason ylläpitämiseen. Tässä tilanteessa käyttökelpoinen ohjaustyökalu on liikennemuotoihin perustuva vyöhykeajattelu (kävelykaupunki, joukkoliikennekaupunki, autokaupunki¹²), johon kytketään täydennysrakentamisen painopisteiden suunnittelu. Mallia on sovellettu Kuopiossa, jossa on tehostettu maankäyttöä erityisesti siellä, minne on ollut mahdollista saada syntymään toimivat joukkoliikenneyhteydet.

Ihmiset autoilevat, koska se on helppoa ja mukavaa. Niin kauan, kun auto on nopein ja mukavin tapa edetä, vallitsevien liikkumisvalintojen muuttaminen onkin haasteellista. Muutosta voisi edistää ajattelutapa, jossa liikenneympäristöjä ajatellaan julkisena tilana¹³. Esimerkiksi moottoritiet eivät ole hyviä ratkaisuja, koska ne ovat huonoja julkisia tiloja. Kaupunkibulevardit voivat sen sijaan olla hyviä julkisia ulkotiloja ja tarjota tilat autoille, pyöräilijöille, kävelijöille sekä busseilla tai pikaraitiovauunuille. Julkinen liikenne ja sen asemat ja muut solmukohdat voivat parhaimmillaan luoda julkisia tiloja, jotka auttavat kaupungin hahmottamisessa. Liikennesuunnittelussa tekevät tuloaan hidaskadut (slow road) ja jaetut liikennetilat (shared traffic space), joiden suunnittelussa tavoitteena on eri liikennemuotojen yhdistäminen erottamisen sijaan. Myös yhteiskäyttöiset pysäköintiratkaisut säästävät maapinta-alaa ja lyhentävät etäisyyksiä kiinteistökohtaiseen pysäköintiin verrattuna. Toteutus vaatii tiivistä yhteistyötä kaupunkisuunnitteluun ja toteutukseen osallistuvien julkisten ja yksityisten tahojen välillä.

Edelleen, jos muutosta halutaan, mukavuus, nopeus ja säältä suojassa oleminen pitää tuoda osaksi joukko- ja kevyttä liikennettä. Toimivia keinoja ovat suojaisat odotustilat ja pysäkkikatokset sekä nykyistä paremmat mahdollisuudet pyörien pysäköintiin ja säilyttämiseen; myös joukkoliikenteen pysäkkien yhteydessä, jotta sujuvat matkaketjut mahdollistuvat. Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden suunnittelu pitää ottaa ensisijaiseksi: nyt niille annetaan se tila, mikä autoilta jää. Ei ole kovin houkuttelevaa kiertää kauempaa tai joutua ylittämään tai alittamaan, jos jo muutenkin käyttää omia lihaksiaan liikkumiseen.¹⁴

Kevyen ja joukkoliikenteen suosimiselle on myös taloudelliset perusteet. Autoilu on monessa mielessä kallista. Joukkoliikennekaupunkien on laskettu kuluttavan 5–8 % tuloistaan liikenteeseen. Vastaava luku autoilupainotteisissa kaupungeissa on 12–15 %. Kustannusvaikutuksia syntyy myös teiden, liittymien ja pysäköinnin vaatiman maapinta-alan kautta. Autokaupungeissa tarvitaan 5–8 pysäköintipaikkaa/auto eri paikoissa: kotona, työpaikalla, kaupallisten ja julkisten palvelujen sekä vapaa-ajanviettopaikkojen yhteydessä. Moottoriteiden kapasiteetti on myös pieni verrattuna niiden viemään maapinta-alaan.¹⁵

10 Newman ja Kenworthy 2007, ss. 110–113.

11 TOD = transit oriented development.

12 Fyysikko ja systeemianalyitikko Cesare Marchetti kehitti tämän kolmijaon tutkiessaan kaupunkien kehitystä ja ihmisten liikkuvuutta eri aikakausina. Hänen lopputulemansa oli, että kunakin aikakautena ihmisten päivittäinen liikkuvuus on asettunut keskimäärin noin tuntiin. Eri liikkumismuotoja käytettäessä liikkumissäde on kuitenkin ulottuvuudeltaan hyvin erilainen. http://www.cesaremarchetti.org/archive/electronic/basic_instincts.pdf, luettu 28.12.2011.

13 Newman ja Kenworthy 2007, s.108.

14 Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston yhdyskuntasuunnittelun laboratoriossa on tehty tutkimusta kehitystyötä kävelyn ja pyöräilyn sekä arkkiliikunnan olosuhteiden edistämiseksi ks. www oulu.fi/liikunnanolosuhteet/, luettu 28.12.2011.

15 Moottoritien kapasiteetti on 2 500 henkilöä tunnissa, linja-autojen 5 000–8 000, pikaraitiotien tai BRT:n 10 000–20 000 ja raskaan raideliikenteen 50 000. Newman & Kenworthy 2007, s. 115.

Täydennysrakentaminen eheyttämisen työkaluna

Täydennysrakentaminen nähdään yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ensisijaisena keinona. Se herättää kuitenkin helposti vastustusta sekä nykyisten asukkaiden että asumisvalintojaan pohtivien mahdollisten muuttajien parissa. Nykyiset asukkaat pelkäävät näkymiensä ja viheralueiden menettämistä. Mahdolliset perheelliset muuttajat vieroksuvat tarjolla olevia minimimitoitettuja asuntoratkaisuja, joissa pientaloasumisen kaltaista ratkaisujen yksilöllisyyttä ei juuri voi toteuttaa. Myös hinta voi asettua liian kovaksi. Keskeinen suunnitteluhaaste onkin, kuinka sisällyttää täydennysrakentamiskohteisiin vastaavia asumisviihtyvyyteen vaikuttavia vetovoimatekijöitä kuin pientalovaltaisilla uudis- tai haja-asutusalueilla ja vielä kilpailukykyiseen hintaan. Viihtyvyyttä edistäviä tekijöitä ovat hyvät säilytys- ja kodinhoitotilat, muuntelumahdollisuus omiin tarpeisiin, oma ulkoreviiri sekä tunne alueen luonnonläheisyydestä ja turvallisuudesta. Myös arjen logistiikalla on osansa: keskimääräinen perhe ostaa vuoden aikana 4 tonnia (!) päivittäistavaroita, jotka täytyy saada sujuvasti kaupasta kotiin.

Monien suomalaisten asumismielityksissä tärkeäksi mainittu luonnonläheisyys herättää yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta kysymyksiä: miten paljon luontoa riittää tuomaan tunteen luonnon läheisyydestä? Tarvitaanko kokemuksen synnyttämiseen kahden hehtaarin oma tontti, puolen hehtaarin lähimetsä vai riittääkö pari puuta ja pala sinistä taivasta? Onko kysymys avarista ikkunanäkymistä, luontoon liittyvistä toiminnallista mahdollisuuksista vai molemmista? Voisiko jokin sopimuksellinen tai symbolinen teko, kuten hulevesien näyttävä käsittely, olla asukkaiden mielestä riittävä osoitus alueen luonnonläheisyydestä? Mitä tapahtuu tulevaisuudessa: onko kaupunkiympäristössä varttuneilla erilaiset mielitykset kuin maaseutumaisessa ympäristössä kasvaneilla? Jo nyt on viitteitä siitä, että pientalovaltaisille uudisalueille muuttaneet asukkaat toivovat asuinalueelleen hoidettuja puisto- ja viheralueita¹⁶. Tämä sopii hyvin yhteen täydennysrakentamisen tarjoamien ympäristön kohentamismahdollisuuksien kanssa.

Täydennysrakentaminen tapahtuu usein hankelähtöisen postimerkkikaavoituksen turvin. Tämä saattaa johtaa ympäristön sattumanvaraiseen rakentumiseen sekä nykyisten asukkaiden vastustukseen. Täydennysrakentamisen tarkastelun tulee kuitenkin tapahtua vähintään kaupungin-/kunnanosan tasolla, jolloin voidaan ratkaista integrointi muuhun toiminnalliseen suunnitteluun (esim. joukkoliikenteen ja palveluverkon kehittäminen). Laajempi tarkastelu mahdollistaa myös kompensatioperiaatteen käytön. Esimerkiksi täydennysrakentamisen myötä poistuvan lähimetsän tilalle voidaan osoittaa toinen virkistykseen soveltuva alue. Kunnat pitää yleiskaavoitustyön yhteydessä velvoittaa laatimaan täydennysrakentamisselvitys, jossa osoitetaan yhdyskuntarakenteen vaiheittainen eheyttämispotentiaali ja määritellään täydennysrakentamisvyöhykkeet.¹⁷

16 Simonen, Minna: Kaupungin läheinen maaseutu asuinpaikkana. Limingan Tupokseen muuttaneiden näkemykset asuinalueestaan. Teoksessa: Mönkkönen, Marja & Mäntysalo, Raine (toim) EkoSuKaT-projektin väliraportteja 4. Limingan Tupos. Arkkitehtuurin osasto, Yhdyskuntasuunnittelun laboratorio, Julkaisu C 100. Oulun yliopisto, Oulu, 2006, ss. 31–32.

17 Esimerkiksi Oulussa tällainen on laadittu yleiskaavatyön pohjaksi. Selvityksen mukaan täydennysrakentamisella voitaisiin kattaa huomattava osa kaupungin oletusta kasvutarpeesta. Nähtäväksi jää, pystytäänkö meneillään olevan yleiskaavatyön yhteydessä käytäntöä muuttamaan Oulussa vallinneesta kasvun kaavoituksesta, jossa on suunniteltu ja rakennettu uusiin aluekeskuksiin tukeutuvia pientalovaltaisia alueita pääosin kaupungin omistamille maille. Tämä on taannut edullisten tonttien ja kohtuuhintiaisten asuntojen saatavuuden, mutta toisaalta johtanut autokaupunkivyöhykkeen voimakkaaseen leviämiseen. <http://www.ouka.fi/yleiskaavoitus/uusioulu/selvitykset/trs.html>, luettu 29.12.2011.

Suomessa on oltu suhteellisen sallivia uusien maa-alueiden käyttönotolle. Alueidenkäytön suunnittelu on ollut vuosikymmeniä jatkuneesta kiihtyvistä kaupunkistumiskehityksestä johtuen luonteeltaan greenfield-alueille suuntautuvaa kasvun kaavoitusta. Suunnitteluote on ollut modernistisen kaupunkisuunnittelun perinnettä jatkava eriytettyine toimintoineen ja suojavihervyöhykkeineen. Tämä on edelleen suunnittelun valtavirtaa, vaikka kasvu on keskittynyt vain osaan kaupunkiseuduista, ja kunnista lukumääräisesti suurin osa on väestöltään supistuvia. Vaikka kunnat selviäisivätkin uusien alueiden rakentamiseen liittyvistä investoinneista (kunnallistekniikka, kadut, palvelut), miten ne aikovat laskevilla resursseillaan hoitaa koko elinkaaren aikaisen ylläpidon ja aikanaan eteen tulevan korjaamisen? Saksassa uusien alueiden ottaminen rakentamiskäyttöön on jo nyt tiukasti säädeltyä. Eri hankkeiden yhteydessä on aina ensiksi kartoitettava maankäytölliset täydentämis-/uusiokäyttömahdollisuudet, kuten esimerkiksi entisten teollisuusalueiden soveltuminen asumiskäyttöön.

Suomalaisessa kontekstissa suurimman täydennysrakentamispotentiaalin muodostavat modernistisen kaupunkisuunnittelun tuloksena syntyneet vajaakäyttöiset ja väljästi rakennetut alueet sekä jälkiteollisen murroksen myötä vapautuneet ja vapautuvat alueet (lähiöiden ostoskeskukset, erilaiset lähipalvelukeskukset, koulut). Osa niistä sijaitsee nykyisestä yhdyskuntarakenteesta irrallaan (esim. sairaalat), mutta osa hyvinkin keskeisillä paikoilla. Keskeisesti sijaitsevien kohtien täydennysrakentaminen ja uusiokäyttö mahdollistaa parhaimmillaan uudentyyppisten asumisratkaisujen ja palveluiden toteutumisen. Haasteena on, että sekä sekoittuneeseen perinteiseen kaupunkirakenteeseen että sotien jälkeiseen lähiöarkeen sitoutunut elämäntapa perustui suppeampaan elinpiiriin kuin ihmisten nykyinen arki. Vaikka rakennetut puitteet lähielämän viettämiseen olisivatkin kunnossa, ihmisten arjen paikkaverkostot ulottuvat nykyisin paljon laajemmalle kuin lähiöiden rakentamisen aikaan. Uskon silti, että täydennysrakentaminen voi parhaimmillaan monipuolistaa toiminnallisesti ja tilallisesti aikoinaan keskeneräisen tuntuisiksi jääneitä ympäristöjä; jopa nykyisiä pientalovaltaisia kaupunkien reuna-alueita, sitten kun niiden uusimisen aika tulee. Ehkä niistäkin kypsyy aikanaan välitilojen potentiaalin hyödyntämisen kautta ”oikeaa kaupunkia”, kuten hajautuneen yhdyskuntarakenteen tulevaisuutta pohtivassa teoksessa¹⁸ esitetään.

Julkisen kaupunkitilan muotoutumiseen vaikuttaa elämystalouteen liittyvien ilmiöiden ja palveluiden kysynnän kasvu. Kokemuksellisen kaupunkitilan syntyä edistää mahdollisuus kaupunkiviljelyyn sekä erilaisten liikuntaympäristöjen (esim. BMX, skeittaus, kiipeily) liittäminen osaksi julkisten ulkotilojen kehittämistä. Kaupunkitapahtumia ja erilaisia projekteja toteutetaan yhä useamman sosiaalisen median tuella, bottom-up periaatteella. Voisiko täydennysrakentamisalueiden kaupunkitilojen omaehtoisesta, asukaslähtöisestä tuunaamisesta tulla kilpailu- ja vetovoimatekijä? Yhteisölliset urbaanit teot ja tapahtumat voisivat muokata kaupunkitiloista eräänlaisia indie-paikkoja, jossa NIMBYt korvautuvat YIMBYillä (YIMBY = yes, in my backyard). Tämä tarkoittaa suunnittelun näkökulmasta kaupunkitilan toiminnallisen keskeneräisyyden ja esteettisen moniarvoisuuden hyväksymistä ja tukemista.

18 de Geyters, Xavier et.al: *After Sprawl. Research for the Contemporary City*, NAI Publishers, 2002.

3 Arkkitehtuurin ja rakentamisen kehityssuuntia

3.1

Vapaata muotoa ja wau-arkkitehtuuria

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän työkaluilla ohjataan toteutussuunnittelua ja rakentamista. Mihin suuntaan ohjauksen kohde eli arkkitehtuuri ja rakentaminen on menossa? Mitä heikkoja signaaleja tai suuntauksia on havaittavissa?

Yksi arkkitehtuurin vahvistuvista suuntauksista on algoritmiohjautuva, vapaa muodonanto. Se perustuu tietokoneavusteisen suunnittelun avaamiin uusiin mahdollisuuksiin. Muotokieli ohjautuu rakenteellisuuden kautta ja on luonteeltaan autonomista. Esimerkkinä mainittakoon arkkitehti Jürgen H. Meyerin Sevillan suunnittelema, vuonna 2011 valmistunut aaltoilevaan puurakenteeseen perustuva Metropol Parasol, josta on hyvin lyhyessä ajassa tullut tyylilajinsa ikoni. Parasolin jättimäinen katos on lähtökohdiltaan toiminnallinen: sen alla voi olla paahteelta suojassa ja se sisältää erityyppistä liiketilaa. Rakennuksen muodonanto on omalakisensa eikä se yritäkään sopeutua lähiympäristöönsä.¹⁹ Algoritminen ja muu vapaaseen muodonantoon perustuva suunnitteluote herättää miettimään, voisiko siihen perustuvan ympäristön muodostumista ohjata nykyisen kaltaisella asemakaavoituksella. Detaljakaavoituksen niveltymisen osaksi rakennuksen suunnitteluprosessia lienee ainoa toimiva tapa.

Algoritminen arkkitehtuuri voi nähdä muotokielensä puolesta jatkumona Frank Gehryn ja muiden globaalisti toimivien tähtiarkkitehtien wau-arkkitehtuurille. Algoritminen suunnittelun avulla pyritään kuitenkin myös sujuvoittamaan suunnittelu- ja rakentamisprosessin työvaiheita sekä minimoimaan rakennepaksuuksia ja siten myös rakennusmateriaalin kulutusta. Tämä pyrkimys rakentamisen ympäristökuorman vähentämiseen ei ole ollut huomiohakuisen wau-arkkitehtuurin keskeisenä tavoitteena. Siinä tavoitteena on pikemminkin mieleenjäävä rakennus osana käyttäjänsä liiketoiminnallista brändiä. Suomeen wau on rantautunut kansainvälisten kiinteistöliiketoimijoiden mukana. Erityisesti ranta-alueet – niin pääkaupunkiseudulla kuin vaikkapa Oulun torin tuntumassa – houkuttavat. Globaalit toimijat mahdollistavat kotimarkkinalähtöisiin hankkeisiin verrattuna aiempaa isommat investoinnit ja sitä kautta myös isommat rakennushankkeet. Koska kasvavissa kaupungeissa on hyvillä paikoilla tonttimaata rajallisesti saatavilla, on korkea tornirakentaminen tehnyt näyttävän paluun. Kaupungin tiivistäminen vertikaalisuunnassa sopii hyvin yhteen myös brändiajattelun kanssa.²⁰

19 Myös Suomessa on jo nähty algoritmiseen arkkitehtuuriin perustuvaa rakentamista. Eräs ensimmäisistä oli silloisten arkkitehtiylioppilaiden, nykyisten arkkitehtien Eero Lundenin ja Toni Österlundin suunnittelema Ligna-paviljonki, joka rakennettiin ensin näyttelyrakennukseksi Hannoveriin ja sittemmin uudestaan Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston pihalle marraskuussa 2009. Kulttuuri-pääkaupunki Turkuun on kesällä 2011 rakennettu pienimuotoinen Pudelma, jossa kaupunkitilaan on tuotu itsenäiseen muodonantoon perustuva, mutta toiminnalliselta potentiaaaliltaan paikkaa rikastava puinen katosrakenne. Suunnittelussa oli mukana arkkitehteja, arkkitehtiopiskelijoita ja insinöörejä newyorkilaisesta Columbian yliopistosta, Oulun yliopistosta ja Aalto-yliopistosta. Projektin kokoavana voimana toimi arkkitehti Eero Lundén.

20 Shanghai skyline on vielä oma lukunsa, mutta hiljattain julkistettu Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston selvitys tornirakentamiseen sopivista alueista kertoo samasta ilmiöstä. Linkki: <http://www.helsinginuutiset.fi/artikkeli/81898-helsinki-nayttaa-vihreaa-valoa-kymmenille-torneille>, luettu 6.12.2011.
http://omakaupunki.hs.fi/paakaupunkiseutu/uutiset/helsingin_uudet_tornitalot_nousevat_keskustan_uusille/, luettu 6.12.2011.

Hybridit valtaavat alaa

Kiinnostava ja ajankohtainen ilmiö on myös nk. hybridirakentaminen²¹. Modernistiseen suunnitteluun kuului ajatus rakennuksesta jonkin tietyn käyttötarkoituksen kuorena. Jokaiselle toiminnolle varattiin oma tilansa niin rakennuksen kuin kaupunginkin mittakaavassa. Suomalainen aluevarausperusteinen suunnittelujärjestelmä on omaksunut tämän ajattelutavan varsin puhdaspiirteisenä: kaavoitettava maa-alue varataan aina johonkin tiettyyn pääkäyttötarkoitukseen. Myös erilaiset alueidenkäyttöä kuvaavat tilastot ja tietojärjestelmät perustuvat maankäyttöluokkiin (esim. SLICES)²² Useita eri toimintoja yhdistelevä rakentaminen tekee kuitenkin tuloaan meillekin.²³ Rakennustypologioita koskevia ennakko-oletuksia ja niiden välisiä raja-aitoja koetellaan, kun tavoitteeksi otetaan kaupunkielämän eri ilmiöiden kekseliäs ja tuottoisa yhdistely ”yes is more”-periaatteen mukaisesti²⁴. Ilmiön yhtenä veturina on aiemmin julkisen sektorin toteutus- ja ylläpitovastuulla olleiden rakennusten, kuten esimerkiksi teatteri- ja konserttisalien, siirtyminen joko osittain tai kokonaan yksityisen sektorin toteutettavaksi. Erilaisten ja usein yllättävienkin toimintojen yhdistelmillä pyritään optimoimaan tuottoisan kiinteistöliiketoiminnan mahdollisuudet sekä toisaalta synergiaetuja hakemalla alentamaan rakentamiskuluja. Eräs ensimmäisistä toteutuksista oli vuonna 2001 avatun kauppakeskus Ison Omenan yhteyteen sijoitettu Matinkylä-Olarin aluekirjasto sekä muita julkisia palveluita, kuten Espoon kaupungin yhteispalvelupiste ja KELA. Tuore esimerkki ilmiöstä on Lappeenrantaan suunnitella oleva liiketoimintakokonaisuus, joka yhdistää kauppakeskuksen ja teatteritalon.²⁵ Arvaukseni on, että seuraavaksi näemme erilaisten hoivapalvelu- ja terveydenhuoltorakennusten sekä senioriasumisen imeytyvän uimahallien ja muiden liikuntapaikkarakennusten kylkeen. Pohjoisen matkailurakentamisessa virkistyskäyttöä ja vapaa-ajan asumista yhdisteleviä hybridejä onkin jo nähty, kun on vastattu monipaikkaista elämää viettävien kuluttajien herättämään kysyntään. Myös päiväkotij- ja koulurakentaminen löytäne uusia muotoja, esimerkiksi työpaikkarakentamisen ja asumisen yhteydessä. Käytössä lienevät kaikki sateenkaaren kaavavärit, mikäli työn, vapaa-ajan ja asumisen paikkojen keskinäinen liudentuminen jatkuu. Kaavateknisen osaamisen lisäksi myös hybridikiinteistökehittämiseen liittyvien monimutkaisten PPP-prosessien hallinta vaatii uudenlaista osaamista.

Rakentamisen tavoitteet ja prosessit ovat muuttuneet ja muuttumassa. Materiaalien ja energiankäytön minimointi sekä ympäristöystävällisyyden tavoittelu on sekä säädöspäruusteista että asiakaslähtöisesti ohjautuvaa. Pitääkö myös kaavaohjauksessa ottaa nykyistä enemmän kantaa eri energiamuotoihin tai ylipäättään energiankulutukseen? Tuleeko jo kaavamääräyksiin tai tontinluovutusohjeisiin sisällyttää niitä koskevia vaateita vai riittääkö toteutusvaiheen normiohjaus? Ympäristöystävällisyyttä tavoiteltaessa rakentamisen ohjauksessa ja toteutuksessa on luotettu paljolti ns. korkean teknologian ratkaisuihin. Esimerkkejä toisen tyyppisestä lähestymisestä on kuitenkin ilmassa: CFE- (= cheap, fast, efficient) rakentaminen pyrkii minimoimaan myös rakentamisaikaiset kustannukset ja käytetyt resurssit.

21 Hybridirakentamisella tarkoitetaan myös erilaisten teknologisten järjestelmien kuten ilmanvaihdon yhdistelmiä. Tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan erilaisia käyttötarkoituksia yhdistelevää rakentamista.

22 http://www.mmm.fi/attachments/ymparisto/5fDfH5r3/Maankaytto_taustaselvitys_LOPULLI-NEN.pdf, luettu 6.12.2011.

23 Jo kymmenen vuotta sitten sain alankomaalaiselta kollegalta tiedustelun koskien tälläisiä monikerroksisia, eri toimintoja yhdistäviä uusia tuotantorakennuksia, mieluiten kaupunkien keskustoissa. En osannut nimetä yhtäkään.

24 Ingels, Bjarke: Yes is More: An Architectural Evolution. Copenhagen, 2009.

25 <http://www.hs.fi/kotimaa/Lappeenranta+on+rakentamassa+teatteria+kauppakeskukseen/a1305550553638>, luettu 6.12.2011.

Rakentamisen kustannus- ja resurssitietoisuus näkyy tulevaisuudessa kenties pyrki-myksenä muuntojoustavien rakennusten suunnitteluun. Kuten entiset teollisuus- ja varastorakennukset nykyisin, ne voidaan aikanaan muuntaa monenlaiseen tilapäis- ja uusiokäyttöön.

4 Suunnittelun toimintakulttuurin muutossuuntia

4.1

Kuntakaavoituksen haasteita

Alueidenkäytön suunnittelussa kunnat ovat keskeisiä toimijoita. Suomalaisessa keskustelussa kunta mielletään edelleen hyvin yhtenäiseksi ilmiöksi. Sama kuntien yhtenäisyyden oletama pätee alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään. Suomalainen kuntakenttä ja kunnallishallinto on kuitenkin eriytymässä sekä alueellisesti että seudullisesti eri alueiden sisällä. Pääkaupunkiseudulla esillä ovat olleet sekä erilaiset kuntaliitosmallit että seudullinen metropolihallinto, Kainuussa on toteutettu ja Päijät-Hämeessä suunniteltu maakunnan laajuista hallintokokeilua²⁶. Monia muitakin rakenteellisia muutoksia on tapahtumassa. Voidaanko tässä tilanteessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään sisältyvää kuntien roolitusta rakentaa enää yhtenäiselle pohjalle? Pitäisikö myös MRL:ssä tunnistaa useammanlaisia kuntamuotoja?

Kuntarakenteen muutoksen lisäksi kuntien oman sisäisen toiminnan muutos tilaaja-tuottaja-malleineen ja muine vastaavine organisaatiomuutoksineen vaikuttaa suunnittelun käytäntöihin. Tilaajaosapuolella on oltava hyvä osaaminen hankintalainsäädännöstä ja suunnittelun kilpailuttamisesta sekä näkemys siitä, mitä ollaan tilaamassa joko kunnan sisäisesti tai konsulteilta. Myös tutkimuksen ja selvitysten tilaamisen osaamista sekä kykyä arvioida erilaisia vaihtoehtoja tarvitaan. Muutokset vienevät kaavoitustyötä projektimaisempaan suuntaan. Konsulteilta puolestaan kysytään tarjouskilpailutilanteessa referenssejä, mikä tarjonnee isommille monialaisille suunnitteluyrityksille etulyöntiaseman. Myös erilaiset suunnittelun alihankintaketjut ovat tavallisia. Esimerkiksi osallistumisen suunnittelu ja toteutus on saatettu ulkoistaa alikonsultille, mikä ei ole aivan ongelmatonta eri osallisten keskinäisen vuorovaikutuksen ja tiedonkulun näkökulmasta. Monien kuntien kaavoitustoimen resurssointi on sekä henkilöresurssien että konsulttirahojen osalta niukkaa lisääntyneisiin tehtäviin ja monimutkaistuneeseen suunnittelun toimintaympäristöön nähden. Pienissä kunnissa aluearkkitehtitoiminta on erittäin tarpeellinen ja tilaajaosapuolen osaamista vahvistava resurssi myös kaavoitustehtävissä. Jos paikkakunnan rakennetun ympäristön ja alueidenkäytön kehittämiseen liittyy pitkäjänteistä näkemystä ja paikallistuntemusta ei ole, ”kaavat tilataan konsultilta juuri siihen hätään”²⁷. Kaavoitukseen liittyvien tehtävien osuus onkin lisääntynyt MRL:n uudistuksen jälkeen aluearkkitehtien työnkuvassa.²⁸

Alueidenkäytön suunnittelutehtävissä on käynnissä sukupolvenvaihdos. Tehtävien houkuttelevuutta lisää opiskelijasukupolven kiinnostus kestävästä ja vastuullista suunnittelua kohtaan. Julkishallinnollisiin kaavoitustehtäviin liittyvä byrokratia sen

26 Prättälä, Kari: Kohti kunnallishallinnon uutta rakennetta. Teoksessa: Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Edita, Helsinki 2010, s. 136.

27 Alakare, Saija: Aluearkkitehti – ympäristön moniottelija. Kukkaistutuksista strategiseen aluesuunnitteluun. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, C130. Oulu 2010, s. 28.

28 Ibid. s. 26.

sijaan vieroksuttaa, vaikka myös kuntatehtäviin riittää hakijoita²⁹. Kuntien hallintorakenne on usein organisaatioltaan raskas, koska niillä on tavallaan kaksoishallinto: virkamiesjohto ja poliittinen johto, mikä aiheuttaa hitautta toimintaan. Henkilöstö ei myöskään koe voivansa vaikuttaa toimintaan. Tämä heikentää henkilöstön luovuuspotentiaalin hyödyntämistä ja sitoutumisastetta. Organisatorinen luovuus, joka muodostuu johtamistyylin, organisaatiokulttuurin ja -ilmapiiirin, resurssien sekä rakenteiden tuloksena, voisi kuitenkin olla tärkeä uusien osaajien houkutin³⁰. Rekrytointipelin voittajia lienevät ne julkishallinnon organisaatiot, joissa toimitaan avoimesti, vastuullisesti ja kehittämishakuisesti³¹.

4.2

Avointa ja vuorovaikutteista toimintakulttuuria kohti

Viestinnän välineiden ja sitä kautta myös hallinnon sähköistyminen ja verkostoituminen ovat nostaneet horisontaaliset toimintasuhteet ja osallistumismahdollisuudet aiempaa tärkeimmiksi. Suomalaisen julkishallinnon viimeaikaiseksi kehityslinjana on ollut pyrkimys hierarkisesta kohti yhteistoiminnallista ja palvelevaa (responsiivista) toimintaa, jossa tarjotaan mahdollisuuksia demokraattiseen osallistumiseen muutoinkin kuin lainsäädännön kautta³². Myös MRL:n tavoite suunnittelun avoimuudesta ja vuorovaikutteisuudesta voidaan nähdä tämän kehityssuunnan jatkumona.

Alueidenkäytön suunnittelun arjessa on kuitenkin siirrytty yhä enemmän kahden prosessin taktiikkaan: virallisen vuorovaikutteisen kaavaprosessin aloittamista edeltävät ja niiden rinnalla kulkevat erilaiset aie-, esi- ja runkosopimukset sekä suunnitteluvaramukset niihin liittyvine esi-, viite- ja hankesuunnitelmineen. Maankäyttötavoitteet ja jopa -ratkaisut muotoutuvat tämän epävirallisen prosessin puitteissa³³. Virallisen kaavoituksen rooliksi jää tällöin tiedottaminen, tekninen yhteensovittaminen ja muodollisesta prosessista huolehtiminen.

Sekä alueidenkäytön suunnittelussa että rakennussuunnittelussa käytetään erilaisia tietoteknisiä työkaluja ja ohjelmistoja. Rakennussuunnittelun puolella yleistynyt tietomallinnus mahdollistaa rakennuksen ja rakennusprosessin elinkaaren aikaisen tietojen kokoamisen ja havainnollisen esittämisen sekä simuloinnin. Simulointia on kehitetty myös alueidenkäytön suunnittelun ja kaupunkirakenteen tutkimuksessa³⁴. Aluevarausperusteisessa suunnittelujärjestelmässä pohjakartta sekä suunnitelman kuvantamisessa käytettävä kaavakielinen merkkijärjestelmä on kuitenkin pitänyt pintansa. Voisiko olla muitakin tapoja mallintaa ja legitimoida ympäristömuutosta

29 Oulun yliopiston arkkitehtuurin osastolta valmistuneita nuoria arkkitehteja on viimeisen viiden vuoden aikana rekrytoitu ainakin Haukiputaan, Iisalmen, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kalajoen, Kemin, Kokkolan, Kuopion, Oulun ja Rauman kaavoitustoimeen. Myös konsulttitoimistoihin on riittänyt yhdyskuntasuunnitteluun jo opiskeluaikana suuntautuneita arkkitehteja. Opetussuunnitelmatyössä on pyritty huomioimaan monipuolisesti kaavoitustehtävissä tarvittavat valmiudet (suunnittelun substanssiosaamisen ohella mm. ryhmätyö- ja vuorovaikutustaidot, monialaisuus, esiintymistaidot) sekä tekemään mm. kuntayhteistyön kautta tehtäväkenttää tutuksi.

30 Kallio, Tomi J. ja Kallio, Kirsi-Mari: Organisatorinen luovuus – hypestä kohti luovuuden mahdollistavia organisaatorakenteita. Liiketaloudellinen aikakausikirja 1/2011, ss. 33–62.

31 Keskustelumuistio, Kunta ja palvelurakenne uudistuu – miten käy kaupunkisuunnittelun? Kuntatalo, 9.5.2006.

32 Kulla, Heikki: Hierarkiasta verkostoihin. Teoksessa: Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Edita, Helsinki 2010, ss. 93–94.

33 Valaisevan esimerkin asiasta tarjoaa Jyväskylän Lutakon alueen kehittäminen, joka perustui entisen saha-alueen maanomistajan ja Jyväskylän kaupungin väliseen runkosopimukseen. Alueen osayleiskaavoitus kytkeytyi tiukasti runkosopimukseen määriteltyihin kerrosaloihin. Lutakon vaiheet on yksityiskohtaisesti kuvattu teoksessa Päivänsalo, Antero: Lutakon muutos. Jyväskylän keskustaa tehtaan pohjille 1985–2009. Jyväskylän kaupunki, 2009.

34 Esimerkiksi TKT Anssi Joutsiniemi esittelee väitöskirjassaan ”Becoming Metapolis – A Configurational Approach” (TTY 2010) dynaamisen mallinnustyökalun liikenteen ja maankäytön vuorovaikutussuhteesta.

kuin karttapohjaan sidottu representaatio? Ainakin vuorovaikutteisen suunnittelun käytäntöjä olisi mahdollista monipuolistaa ja tehostaa erilaisten tietoteknisten ratkaisujen avulla.³⁵

5 Alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuushorisontissa

5.1

Maaseudun uudet muutosajurit

Suomi on Euroopan unionin pohjoisin ja maaseutumaisin maa. Maaseutuympäristöjä ei siten voi eikä pidä ohittaa, kun puhutaan alueidenkäytön suunnittelun ohjaamisesta ja sen kehittämisestä. Pohjoiset alueet ovat tulevaisuuden menestyjiä, kun asiaa katsotaan ilmastonmuutoksen, väestönkasvun, talouden globalisaation ja luonnonvarojen kysynnän kautta. Elinolojen huonontuessa maapallon lämpimillä alueilla pohjoiset alueet tulevat houkuttelevimmiksi ja niiden luonnonvarojen hyödyntämiseen kohdistuu suuria paineita. Tämä avaa pohjoisille alueilla aivan uudenlaisia mahdollisuuksia, mitä tulee puhtaan veden, ravinnon ja luonnonvarojen tuottamiseen sekä väestönkasvuun.³⁶ Paine ja mahdollisuudet erilaisten tilaa vievien ja paikkoihin sidottujen elinkeinojen (maa- ja metsätalous, kaivostoiminta, uusiutuva energia, luontomatkailu) harjoittamiseen kasvavat.

Harvaan asutun maaseudun ajankohtaisiksi suunnitteluhaasteiksi erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa ovat jo nyt nousseet isot kaivoshankkeet. Suomi on paitsi maaseutumainen, myös maaperältään rikas. Raaka-aineiden globaalisti kasvanut kysyntä on vaikuttanut siihen, että malminetsinnän taso on Suomessa Euroopan huippua, ja useita kymmeniä isoja malminetsintä- ja kaivoshankkeita on vireillä tai lähtökuopissa syrjäseuduilla. Nyt nähty kehitys tulee todennäköisesti jatkumaan. Yhdyskuntarakenteen hallinnan näkökulmasta on hyvä asia, että perustettavat kaivokset eivät näytä synnyttävän muusta yhdyskuntarakenteesta irrallisia Otanmäen tai Lampinsaaren tapaisia yhdyskuntia, vaan työntekijät asettuvat oleviin taajamiin ja pendelöivät pitkiäkin matkoja. Supistuvilla alueilla on paljon tyhjentyntä, hyvinvointivaltion perua olevaa rakennuskantaa, kuten oppilaitoksia, jotka näyttävät soveltuvan hyvin myös kaivostoiminnan ja tilapäisen, kaivoksen rakentamisen aikaisen työvoiman tukikohdiksi. Myös vuokrattavat loma-asunnot ovat olleet ympärivuotisesti kysyttyjä esimerkiksi Sotkamossa, kun Talvivaaraa on rakennettu. Haasteita kuitenkin riittää esimerkiksi harvaan asuttujen alueiden toisten tukijalkojen eli matkailun ja poronhoidon sekä kaivostoiminnan intressien kestävässä yhteen sovittamisessa.³⁷

Ydinmaaseudun ajankohtaiset suunnitteluhaasteet liittyvät maataloustuotannon muutokseen kohti suurempia yksikkökojoja. Nykyiset jopa tuhannen ison tuotantoeläimen laitokset lähestyvät jo teollisuuslaitosten mittoja ja vaikutuksia. Erityisesti rakennusvalvonnan rooli korostuu, kun perinteiseen maaseutumaiseen sovitellaan jäähallin kokoisia yksiköitä. Vyöhykeajattelu saattaisi olla toimiva malli soveliaiden

35 Oulun yliopiston arkkitehtuurin osastolla on toteutettu kuntayhteistyössä neljä tietotekniikkatuettua vuorovaikutteisen suunnittelun pilottikokeilua Suomen Akatemian rahoittaman PUDAS-hankkeen puitteissa (2009–2011). Tietoteknisestä osuudesta on vastannut prof. Kari Kuutin tutkimusryhmä Tietojenkäsittelytieteiden laitokselta. Käyttäjäpalaute on ollut myönteistä ja etenkin nuoremmat osallistujat ovat toivoneet vastaavia työkaluja myös oman työnsä tueksi.

36 Smith, Laurence T.: Uusi pohjoinen – maailma vuonna 2050. Tähtitieteellinen yhdistys Ursa ry, Porvoo 2011.

37 Hentilä, Helka-Liisa & Jauhiainen, Jussi S.: ”Hankkeen tulokset – lokaalin ja globaalin kohtaamisia.” Teoksessa: Hentilä, Helka-Liisa & Ihatsu, Emilia (toim.) KaSuKat. Kasvun ja supistumisen ohjauskeinot ja elinympäristön laatu –tapauksena pohjoisen Suomen kaivoskunnat. Loppuraportti. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, C124, Oulu. Lapin ja Oulun yliopistojen sekä Metlan yhteisessä ”Kaivosprojekteihin liittyvät maankäyttöhankeet ja paikalliset yhteisöt (DILACOMI)” -tutkimushankkeessa (2011–2013) hahmotellaan kaivostoimintaan liittyviä kestäviä toimintatapoja. Hankkeen www-sivut: <http://www.ulapland.fi/?depid=21176>, luettu 29.12.2011.

ja mahdollisimman vähän ympäristöhäiriötä (hajuhaitat, liikenne) tuottavien rakennuspaikkojen löytämiseen. Myös tehomatalouteen liittyvien tuotantorakennusten suunnitteluun kaivataan kipeästi päteviä suunnittelijoita ja energiatehokkuusvaatimukset huomioivaa suunnitteluohjeistusta.

Maaseudun suunnittelussa omistajuus on läsnä toisella tapaa kuin kaupunkiympäristössä. Kaupunkien jaettu urbaani tila ja anonyymi osallinen korvautuu maaseudulla aktiivisella maanomistajalla, jonka oman elinkeinotoiminnan jatkaminen ja kehittäminen on sidoksissa maankäyttöön ja luonnonvaroihin. Suunnittelun onnistumisen kulmakiviä tässä tilanteessa ovat avoimuus ja vuorovaikutus, sekä yleensä luottamuksen herättäminen sitä kohtaan, että suunnittelu voi olla myönteinen, lisäarvoa tuottava asia, eikä ylhäältä saneltu pakko. Nykymuotoinen alueidenkäytön suunnittelu näyttää kuitenkin sekä kuntien että maaseudun toimijoiden silmissä liian raskaana ja resursseja kuluttavana suhteessa tuloksiin. Sillä ei ole onnistuttu ohjaamaan asuinrakentamisen sijoittumista. Kaavamääräyksiin sisällytetyt toimenpideohjeet esim. maiseman hoitoon liittyen eivät käytännössä toteudu, koska sekä toteutumisen valvonta että toimenpiteiden vastuutus jää kaavaprosessissa ratkaisematta.³⁸ Maaseutuvaltaisten alueiden suunnittelussa tarvitaan tulevaisuudessa nykyistä syvällisempää osaamista ja todennäköisesti myös uudenlaista ohjausvälineistöä³⁹, jotta tasapainoilu luonnonvaroihin sitoutuvien elinkeinojen, niiden kestävä käytön ja muiden maaseudun kehittämistoimien ja maankäyttömuotojen välillä onnistuu.

5.2

Alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuus

Oletukseni on, että tulevaisuudessakin tarvitaan alueisiin ja niiden käyttöön kohdettu suunnittelujärjestelmä, jossa julkinen taho käyttää ohjausvaltaa suhteessa yksityiseen tai muuhun tahoon. Ihmisyhteisön toimintojen ja kulttuurin muutos haastaa kuitenkin nykyisenkaltaisen hierarkisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän. Sen tarjoamilla välineillä ei ole kyetty ohjaamaan muutosta siten, että lopputulos eli syntyvä elinympäristö olisi yksiselitteisesti aiempaa parempi, mitä tulee esimerkiksi yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen.⁴⁰ Täydennysrakentamisen edistämiseen sekä näköpiirissä olevien arkkitehtuurin ja rakentamisen muutosten ohjaamiseen tarvitaan uudenlaisia työkaluja. Kuntarakenteen ja kunnallishallinnon muutokset moninaistavat toimintaympäristöä. Verkottunut yhteiskunta ja teknologinen kehitys haastavat nykyiset hitaiksi koetut kaavoituksen toimintatavat. Näköpiirissä on myös maaseudun suunnittelukysymysten nouseminen agendalle pohjoisten luonnonvarojen kysynnän kasvun myötä.

Muutospaineet ovat kahtalaiset: yhtäältä näyttää siltä, että tarvittaisiin järeitä välineitä esimerkiksi yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen hillintään ja suunnittelun avoimuuden lisäämiseen. Siis lisää ja voimakkaampaa virallista ohjaamista. Toisaalta lisääntynyt yhteiskunnallinen ja kulttuurinen ketteryys vaatisi välineitä, joiden avulla voidaan reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin ja tuottaa mahdollistavaa ympäristöä. Siis vähemmän ja kevyempää epävirallista ohjaamista.

Voisiko ratkaisuna olla eri kaavamuotojen keskinäinen erilaistaminen? Nythän samat menettelyt ja vaiheet koskevat niitä kaikkia. Varautumista ja rakentamisen

38 Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston MMM:n rahoittamassa Maaseutunäkökulma maankäytön suunnittelussa: suunnittelumenetelmien arviointi ja kehittäminen (MASUKE)-tutkimushankkeessa (2010–2012) kehitellään maaseudun maankäytön suunnittelukäytäntöjä.

39 Tai jopa joltain osin paluuta vanhaan, eri kuntamuodot tunnistavaan alueidenkäytön ohjaukseen.

40 Toki tämä on jo alueidenkäytön eri toimintoja ja intressejä integroivan roolin takia lähtökohtaisesti haastavaa. Myös elinympäristön toteutuneen laadun seuranta on puutteellista. Koko alueidenkäytön suunnittelutoiminnan normatiivinen (so. alkutilanteen parantamiseen tähtäävä) luonne huomioiden tämä on hämmästyttävää. Kehittämistoimintaan kuuluu kaiken järjen mukaan sekä olevan tilanteen että saavutetun tuotoksen arviointi.

sijainnin ohjaamista tulee tapahtua ennen kaikkea yleispiirteisen suunnittelun tasolla, kun taas detaljikaavoituksessa toiminta on jo nykyisellään hyvin hankelähtöistä. Yleispiirteisen suunnittelun tasolla tarvitaan nykyistä enemmän strategista suunnitteluotetta ja näkemystä elinympäristön kehittämisen suunnasta.

Miten sitten edetäänkin, on hyvä muistaa, että kopioiminen ei kannata. Suomalaisen alueidenkäytön suunnittelun menneisyys sisältää lukuisia tuontiajatuksia⁴¹, joita ei aina ole muokattu omiin olosuhteisiimme sopiviksi, vaan lähdetty soveltamaan vailla kriittistä arviointia. Toivoa sopii, että maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointin tulosten kanssa ei käy niin.

Lähteet

- Alakare, Saija: Aluearkkitehti – ympäristön moniottelija. Kukkaistutuksista strategiseen aluesuunnitteluun. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, C130. Oulu 2010.
<http://herkules oulu.fi/isbn9789514261961/isbn9789514261961.pdf>
- de Geyters, Xavier et.al: After Sprawl. Research for the Contemporary City. NAI Publishers, 2002.
- Hentilä, Helka-Liisa & Jauhiainen, Jussi S.. ”Hankkeen tulokset – lokaalin ja globaalin kohtaamisia.” Teoksessa: Hentilä, Helka-Liisa & Ihatsu, Emilia (toim.) KaSuKat. Kasvun ja supistumisen ohjauskeinot ja elinympäristön laatu -tapauksena pohjoisen Suomen kaivoskunnat. Loppuraportti. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, C124, Oulu.
<http://jultika oulu.fi/Record/isbn978-951-42-9134-0>
- Ilmonen, Mervi ja Peltonen, Lasse: John Forresterin haastattelu. Yhdyskuntasuunnittelu vol. 42:3–4, 2004, ss. 106–125.
- Ingels, Bjarke: Yes is More: An Archicomic on Architectural Evolution. Copenhagen, 2009.
- Joutsiniemi, Anssi: Becoming Metapolis –A Configurational Approach. Tampereen teknillinen yliopisto, 2010.
- Kallio, Tomi J. ja Kallio, Kirsi-Mari: Organisatorinen luovuus – hypestä kohti luovuuden mahdollistavia organisaatorakenteita. Liiketaloudellinen aikakausikirja 1/2011, ss. 33–62.
- Kulla, Heikki: Hierarkiasta verkostoihin. Teoksessa: Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Edita, Helsinki 2010, ss. 83–94.
- Newman, Peter ja Kenworthy, Jeff. Ympäristölle ystävällisempi kaupunkiliikenne. Teoksessa: Maailman tila 2007: Urbaani tulevaisuutemme. Gaudeamus, Helsinki 2007, ss. 96–117.
- Prättälä, Kari: Kohti kunnallishallinnon uutta rakennetta. Teoksessa: Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Edita, Helsinki 2010, ss.133–142.
- Päivänsalo, Antero: Lutakon muutos. Jyväskylän keskustaa tehdään pohjille 1985–2009. Jyväskylän kaupunki, 2009.
- Simonen, Minna: Kaupungin läheinen maaseutu asuinpaikkana. Limingan Tupokseen muuttaneiden näkemykset asuinalueestaan. Teoksessa: Mönkkönen, Marja & Mäntysalo, Raine (toim) EkoSuKaT-projektin väliraportteja 4. Limingan Tupos. Arkkitehtuurin osasto, Yhdyskuntasuunnittelun laboratorio, Julkaisu C 100. Oulun yliopisto, Oulu, 2006, ss. 27–48. <http://herkules oulu.fi/isbn9514280601/isbn9514280601.pdf>
- Smith, Laurence T.: Uusi pohjoinen – maailma vuonna 2050. Tähtitieteellinen yhdistys Ursa ry, Porvoo 2011.
http://www.cesaremarchetti.org/archive/electronic/basic_instincts.pdf. Luettu 28.12.2011.
<http://www.helsinginuutiset.fi/artikkeli/81898-helsinki-nayttaa-vihreaa-valoa-kymmenille-torneille>. Luettu 6.12.2011.
<http://www.hs.fi/kotimaa/Lappeenranta+on+rakentamassa+teatteria+kauppakeskukse en/a1305550553638>. Luettu 6.12.2011.
http://www.mmm.fi/attachments/ymparisto/5fDifH5r3/Maankaytto_taustaselvitys_LO-PULLINEN.pdf. Luettu 6.12.2011.
http://omakaupunki.hs.fi/paakaupunkiseutu/uutiset/helsingin_uudet_tornitalot_nousevat_keskustan_uusille/. Luettu 6.12.2011.
<http://www.ouka.fi/yleiskaavoitus/uusioulu/selvitykset/trs.html>. Luettu 29.12.2011.
www.oulu.fi/liikunnanolosuhteet/. Luettu 28.12.2011.
<http://www.pik-potsdam.de/>. Luettu 28.12.2011.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=323527&lan=fi&clan=fi>. Luettu 28.12.2011.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1290&lan=fi>. Luettu 28.12.2011.
- Keskustelumuuisto, Kunta ja palvelurakenne uudistuu – miten käy kaupunkisuunnittelun? Kuntatalo, 9.5.2006.

41 Esimerkkeinä mainittakoon ruutukaava, esikaupunkirakenteen orgaaninen hajakesitys ja elementtirakentaminen.

MRL ja kansalaisten osallistuminen

”Kaupunkisuunnitteluun vaikuttamaan pyrkivien asukkaiden kannalta nykyiset osallistumiskäytännöt koetaan riittämättömiksi, vaikka kaupunkisuunnitteluprosesseissa järjestetään paljon erilaisia yleisötilaisuuksia ja kootaan mielipiteitä. Ongelmana on, että erillisiksi liitteiksi kootun aineiston suhde suunnitelmien kehittymiseen, eli vaikuttavuus, jää prosessissa epäselväksi; vaihtoehtoja ei asukkaiden mielestä esitetä riittävästi ja arviointien suhde suunnittelun sisältöön ei käy riittävän hyvin ilmi. Tämä johtaa tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella asukkaiden valmisteluun kohdistamaan epäilevään asenteeseen – ”ei tää kuitenkaan vaikuta”.

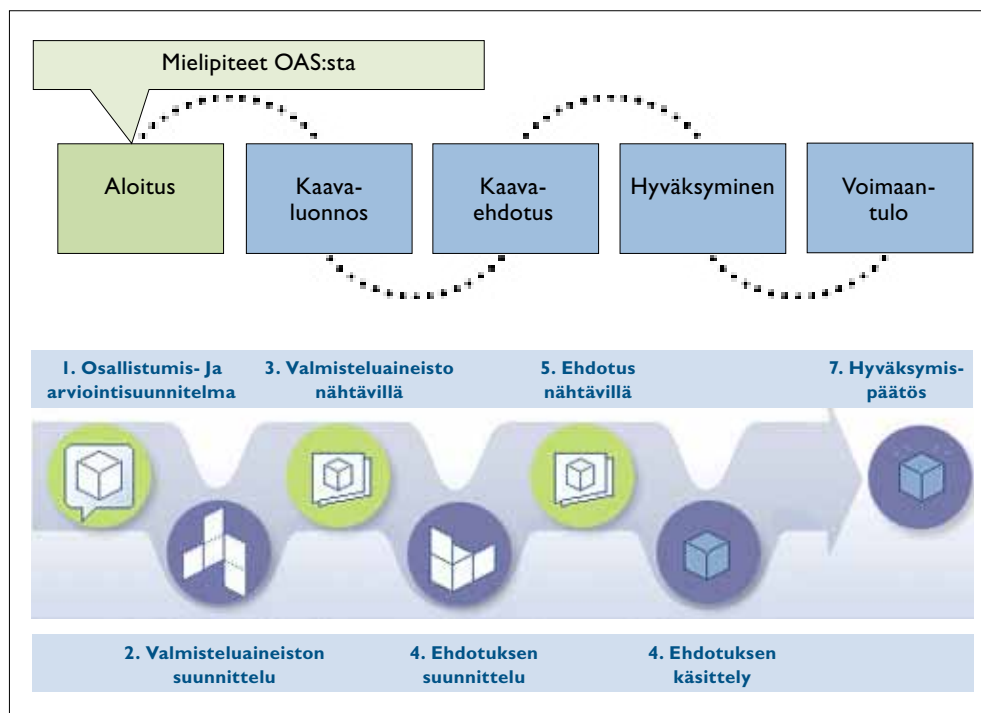
Tämä vuonna 2004 julkaistu teksti on yhteenvetoa väitöskirjastani, jossa tutkin asukkaiden osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia kaupunkisuunnittelun prosesseihin eli käytännössä kaavoitukseen. Tässä artikkelissa arvioin tämän hetkistä tilannetta sen perusteella, mitä viimeaikaiset tulokset eri tutkimushankkeista ja toisaalta kokemus kaupunginosatoimintaa harjoittavan kansalaisjärjestön puheenjohtajana ovat tuoneet esille.

I Johdanto

Toteutunut, olemassa oleva elinympäristö ja siitä kertyneet kokemukset ovat kansalaisten tärkein viitekehys osallistumiselle kaupunkisuunnittelun prosesseihin. Osallistuessaan muun muassa kaavaprosesseihin kansalaiset yrittävät hahmottaa ja ymmärtää, miten mikäkin asiakirja heidän ympäristöönsä vaikuttaa. Kansalaisia kiinnostaa ja motivoi suunnitelmissa se, mikä omassa elinympäristössä muuttuu, mikä säilyy, mitä suunnittelu mahdollistaa tai mitä se rajoittaa tai estää. Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimivuuden arviointia ei kansalaisten näkökulmasta voida tämän vuoksi rajata vain siihen, miten MRL:n säätelyn puitteissa tapahtuva maankäytön suunnittelu toimii, vaan on tarkasteltava myös sitä, mikä MRL:n merkitys rakennetun ympäristön tuottamisessa ylipäätään on, ja miten kansalaiset tähän kokonaisuudessaan voivat osallistua ja vaikuttaa. Painotan artikkeliani MRL:n puitteissa tapahtuvaan osallistumiseen ja vuorovaikutukseen, mutta väistämättä esille nousee myös kysymyksiä tai ongelmia, joita MRL:lla ei ainakaan nykyisellään voida ratkaista.

2 Monikerroksiset kaavaprosessit

Kuntalaisten ja muiden osallisten osallistumisen ja vuorovaikutuksen kannalta tärkeätä on suunnitteluprosessin selkeys ja johdonmukaisuus (Syrjänen 2005). Kaavaprosessi esitetäänkin kuntien verkkosivuilla hyvin yksinkertaisena aloituksesta luonnosten ja ehdotusten kautta hyväksymiseen etenevänä prosessina (kuva 1). Vuorovaikutus tapahtuu tämän prosessin eri vaiheissa. Juridisessa mielessä osallisuus eli osallistumismahdollisuus valmisteluprosessiin merkitsee kansalaisten ennakollista oikeusturvaa suhteessa omaan ympäristöönsä; vuorovaikutuksen ”onnistuminen” on siten myös oikeusturvakysymys. Osallisten oikeusturvaa kaavoituksessa täydentää jälkikäteinen oikeusturva, joka perustuu kaavapäätöksistä säädettyihin valitusoikeuksiin. Vuorovaikutuksen näkökulmasta valitusvaihe on kuitenkin menetetty peli, harkinta kaavoista muuttuu oikeudelliseksi ja argumentit sen mukaan.



Kuva 1. Kaavaprosessi Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston (ylempi kuva) ja Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen verkkosivuilla (www.hel.fi ja www.espoo.fi).

Kun osallistumista tarkastellaan yhden kaavaprosessin kuluessa tapahtuvana toimintana, luo MRL nykyisellään hyvät edellytykset vuorovaikutukselle. Ongelmat johtuvat enemmän käytännöistä ja organisaatioiden toimintakulttuurista kuin lain kirjaimesta. Kaavoituksen voi todeta heijastavan hyvin konkreettisesti eri kunnissa vallitsevaa poliittista kulttuuria, ja prosessien ”onnistuminen” on kiinni siitä kumpuavasta ilmapiiristä. Suuri osa tutkimusten esille nostamista ristiriitajohdoksista johtuu asenteista, valta-asetelmista, asiantuntijuuskäsityksistä, resurssipulasta, aikatauluista, jne., jotka heiluttavat kansalaisten, päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden kolmikantaa.

Yksittäiset kaavaprosessit eivät kuitenkaan riitä osoittamaan MRL:n toimivuutta kansalaisten näkökulmasta.

Aalto-yliopiston MATKA-hankkeen tapaustutkimuksessa käytiin yksityiskohtaisesti läpi yhden matkailualueen suunnittelua ohjaavien asiakirjojen sisällöt viiden toista viime vuoden ajalta. Tutkimus osoitti päällekkäisyyttä, epä johdonmukaisuutta ja tietämättömyyttä eri prosessien välillä, eikä kuitenkaan, tai ehkä juuri sen vuoksi, ollut kovinkaan ohjaava suhteessa olemassa olevaan ympäristöön. Pitkän, monikerroksisen prosessin ohjausvaikutus kyseisen alueen alkamassa olevaan asemakaavoitukseen osoittautui ainakin kestävän kehityksen näkökulmasta kyseenalaiseksi: osayleiskaavan ”kaikkea kaikille” -rakenne yhdistettynä ylisuureen mitoitukseen ei käytännössä ohjaa alueen kehittämistä lainkaan. (Merikoski ja Staffans 2011) Vastaavaa ohjausjärjestelmien empiiristä tarkastelua, jossa säädöksiä ja eri suunnitteluasiakirjojen sisältöjä arvioitaisiin rinnakkain tietyn alueen näkökulmasta, kannattaisi tehdä enemmänkin.

Käynnissä olevien lukuisien prosessien tunnistaminen ja suhde toisiinsa on vaikea hahmottaa niin kansalaisille kuin varmasti myös eri hallintokunnille ja päätöksentekijöille. Maakuntaliitot, MAL(PE)-verkostot ja muut seudulliset viralliset ja epäviralliset yhteenliittymät sekä kuntien eri sektorit tuottavat kaavojen lisäksi ohjelmia, suunnitelmia ja strategioita, joihin kansalaisia pyydetään eri tavoin osallistumaan. Osassa valmistelua kansalaisosallistuminen on säädeltyä, osassa vapaamuotoista.

Hallinto osallistaa kansalaista kerta toisensa jälkeen ja kansalaiset käyvät toistamassa usein samoja, itselleen tärkeitä asioita eri foorumeilla yrittäen muotoilla viestinsä niin, että niillä olisi vaikutusta kulloinkin käynnissä olevaan prosessiin. Palaan tähän ongelmaan edempänä.

3 Tietojärjestelmien integrointi ja käytettävyys

Asiantuntemukseni ei riitä esittämään toimenpiteitä, joilla edellä kuvattua monikerroksellista ja sekavaakin järjestelmää voisi selkiyttää. Muutokset, joilla kuitenkin voitaisiin edistää ymmärrystä siitä, mitä eri alueilla tapahtuu, liittyvät tietojärjestelmiin ja tiedonhallintaan. Yhdyskuntasuunnittelun tietojärjestelmät vastaavat huonosti hajallaan olevan alueellisen tiedon ja käynnissä olevien prosessien rinnakkaiseen tarkasteluun ja hallintaan, tieto ei kumuloidu ja siirry edellä kuvatuissa monikerroksisissa prosesseissa eteenpäin. Tietojohdamisen ja siihen liittyen tietojärjestelmien kehittäminen nykyistä integroivammiksi olisi juuri tämän vuoksi tärkeää. (Staffans ja Väyrynen 2009)

Luotettavasta ja monipuolisesta tilastoinnista ja korkeatasoisesta paikkatieto-osaaamisesta huolimatta alueiden kehittämisestä ja kaupunkisuunnittelua tukevat tietopalvelut eivät 1990-luvun tietoyhteiskuntahypetyksen jälkeen ole edenneet merkittäväällä tavalla. Ongelmana on, että yhdelläkään organisaatiolla ei Suomessa ole toistaiseksi ollut kiinnostusta/resursseja ottaa vastuuta rajat ylittävän aluetiedon kokoamisesta ja ylläpidosta. Julkisen hallinnon SADE-hanke näyttäisi ainakin osittain tarttuvan tähän ongelmaan eli perustietovarantojen käytön edistämiseen ja erilaisten asiointiportaalin ja palvelukokonaisuuksien kehittämiseen.

Ensiksi, hallinnon pitäisi pystyä nykyistä paremmin tuomaan julkisen hallinnon itsensä tuottama, alueita koskeva tieto yhteen. Ei siis riitä, että eri organisaatioiden tietokannat avataan, vaan tietoa pitää jäsentää ja tuoda yhteen alueiden kehittämisen kannalta merkityksellisellä tavalla.

Toiseksi, edellä kuvattujen tietojärjestelmien tulee olla myös vuorovaikutteisia siinä mielessä, että niihin voidaan tuottaa tietoa julkisen hallinnon ulkopuolelta. Hallinnon tietojärjestelmiä haastavat yhä voimakkaammin yritysmaailman ja kolmannen sektorin jo pitkälti omaksumat avoimen lähdekoodin modulaariset ja useista eri lähteistä tietoa yhdistävät mash-up-tyyppiset¹ toimintaympäristöt. Sosiaalisen median maailmassa kaikki voivat tuottaa ja kommentoida tietoa, liittää ja linkittää tietolähteitä sekä yhdistellä tietoa uudella tavalla. Avoimet rajapinnat ja tietovarastojen yhdisteltävyys ovat sosiaalisen median edellytys, ja ne juuri usein puuttuvat kuntien ja kaupunkien tietojärjestelmistä. (Rantanen ja Nummi 2009)

Tulevaisuuskuvana on yhteensopivien tietojärjestelmien systeemi, johon tietoa voidaan helpolla tavalla hakea niin julkisista kuin yksityisistä tietolähteistä ja johon uusi tieto – olipa se suunnitteluinstituution itsensä tuottamaa tai vaikkapa asukkaiden tuottamaa paikallista tietoa – sulavasti uppoaa. Tällainen *urban information system* muodostaisi suunnittelun kokonaisvaltaisen tietovaraston ja toimintaympäristön, jossa tieto myös säilyy ja jossa projektit näkyvät pitempikestoisen prosessin osana. (Staffans ja Väyrynen 2009)

Lain valmistelun tehtäväksi jääköön pohtia, mitä edellä esitetystä voidaan ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslakia kehitettäessä. Arvioni on, että harmillisen vähän, vaikka kyse on elinympäristössä tapahtuvien muutosten kokonaisvaltaisen ymmärtämisen ja kehittämisen keskeisistä edellytyksistä.

Palaan vielä edellisen luvun lopussa esitettyyn ongelmaan moninkertaisesta ja päällekkäisestä osallistumisesta, mikä selittyy sillä, että lainsäädännössä osallistu-

¹ Mash-up tarkoittaa internetissä toimivia sovelluksia tai sivustoja, joille kootaan tietoa useammasta eri lähteestä. Tämä edellyttää avoimia rajapintoja tietolähteisiin. Google Maps on esimerkki mash-up-sovelluksesta, jossa uudenlaista tietoa luodaan yhdistämällä sisältö paikkatietoon.

minen on niin tiukasti kiinnitetty jokaiseen yksittäiseen kaavaprosessiin erikseen. Tietojärjestelmien kehittyessä voisi kuitenkin ajatella, että kansalaiset saisivat kommentoida ympäristönsä arvoja, muutoksia ja suunnitelmia jatkuvasti. Näin kertyvästä tietokannasta viranomaiset ja päättäjät voisivat ammentaa kansalaismielipidettä kulloinkin käynnissä olevien hankkeiden valmistelun eri vaiheissa. Samalla toteutuisi myös ajatus jatkuvan osallistumisen mahdollisuudesta, joka muistaakseni alunperin oli rakennuslakiuudistuksen yhtenä lähtökohtana.

4 Hyvä ympäristö, mitä se on?

Asukkaita kiinnostavat kaavoituksessa ennen kaikkea sisältökysymykset. Suuri osa asukkaiden yleensä esittämistä sisällöllisistä tavoitteista on aina kuulunut hyvään suunnitteluun, ja suunnittelijat on myös koulutettu analysoimaan ja arvioimaan niitä kuten asukkaat usein kaavoituksen yhteydessä vaativat. Palveluiden saatavuus, esteettömyys, inhimillinen mittakaava, viihtyisyys, kauneus, luonnonläheisyys, terveellisyys ja turvallisuus kuuluvat keskeisinä tekijöinä niin elinympäristön laatuun kuin kaavoituksen tavoitteisiin. Kuitenkin asukkaat usein arvostelevat suunnittelua juuri näiden tekijöiden puuttumisen vuoksi. (Staffans 2004)

Tekijä, jonka suhteen käsitys hyvästä ympäristöstä näyttää asukasmielipiteen ja yhdyskuntasuunnittelijoiden välillä ristiriitaiselta, on yhdyskuntarakenteen tiiviys. Kuvassa 2 on esitetty alalla melko laajasti hyväksytty tulkinta ekotehokkaan yhdyskunnan eri tekijöistä. Tekijät koostuvat laajasta ja kompleksisesta joukosta hyvin erilaisia mitattavia ja ei-mitattavia ominaisuuksia. Ekotehokkuuteen liittyvät laskennalliset menetelmät kohdistuvat ennen kaikkea energiatehokkuuteen, materiaali-
tehokkuuteen ja päästöihin, joilloin niiden suhteen saadaan numeerisia perusteluita yhdyskuntien ekotehokkuuden arviointiin. Useat tutkimukset osoittavat, että mitä tiiviimpää ympäristö on, sen paremmat laskennalliset tulokset saadaan. Laskennalliset menetelmät näyttävätkin haastavan aivan uudella tavalla hyvää ympäristöstä käytävän keskustelun suunnittelussa ja päätöksenteossa. Näyttää siltä, että kuvassa olevat ”pehmeämmät” laatutekijät on entistä vaikeampaa saada samalle viivalle ekotehokkuusarviointeihin.



Kuva 2. Yhdyskuntien ekotehokkuuteen vaikuttavat tekijät.

Ekotehokkuuden eri osatekijöiden painotus, erityisesti laskennallisten tulosten suhde elinympäristön muihin ominaisuuksiin, tulee olemaan yksi yhdyskuntasuunnittelun avainkysymys. Tasapainoa muun muassa tiiviiden suhteen on etsittävä yhdyskun-

tarakenteen nykytodellisuus ja kulttuuriset tekijät huomioon ottaen. Laskennallisen ekotehokkuuden kasvattaminen merkitsee yleensä rakentamisen tiivistämistä, so. rakennusoikeuden kasvua, mikä tekee suunnitelman myös taloudellisesti houkuttelevaksi. Eli mitä tiiviimpää, sitä ekotehokkaampaa ja sitä kannattavampaa jne. Tämä yhtälö on ympäristön ei-mitattavien ominaisuuksien osalta haastava. Ja haastava se on myös kansalaisten näkökulmasta. On helppo kuvitella, miten heikosti asukkaiden argumentit vaikkapa virkistysarvojen tai turvallisuuden heikentymisestä menestyvät, jos suunnitelman laskennallinen ekotehokkuus on korkea. Jo aiemmat tutkimukset (Bäcklund 2007, Puustinen 2004, Staffans 2004) ovat varsin selvästi osoittaneet sen, miten erilaisia asukkaiden näkökulmat ja tiedot ovat verrattuina suunnitteluinsti-tuutioon ja päätöksentekoon.

Kaavoituksen sisältökysymykset pitäisi kansalaisten (osallisten) näkökulmasta pystyä ratkaisemaan mahdollisimman hyvin kaavaprosessin aikana. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että tarkoituksenmukaisuusharkinta on valitusten käsittelyssä entisestään supistunut, kun kaavoituspäätösten valitustie muuttui hallintovalituksesta kunnallisvalitukseksi. Kaavoituksessa, jossa noudatetaan joustavia oikeusnormeja, tuomioistuimen päätyminen siihen tulokseen, että esimerkiksi asemakaava on niin huono, että se on lainvastainen, tapahtuu suhteellisen harvoin. Tarkoituksenmu-kaisuusharkinta, johon kaavojen sisältöön ja laatuun liittyvät kysymykset pitkälti kuuluvat, ovat kunnallisen itsehallinnon ja päätösvallan piirissä, mistä johtuen ne pitäisi käsitellä jo valmisteluvaiheen alussa mahdollisimman avoimella ja ongelmat/ristiriidat esille nostavalla vuorovaikutuksella. Tarkoituksenmukaisuus ei enää vali-tusvaiheessa voi olla osallisten valitusperusteena, sillä kaavoituspäätöksen valitus-perusteet on rajattu laillisuuteen. (Syrjänen 2005, 164–165)

Yksi MRL:n luomista uusista instrumenteista on osallistumis- ja arviointisuunni-telma (OAS), joka jokaisen kaavan aloituksen yhteydessä laaditaan. OAS:n merkitys ei saisi jäädä kaavan laillisuuden turvaamiseen, vaan sen pitäisi olla myös kaavojen sisällöllisen ja laadullisen arvioinnin määrittelijä. OAS:n kehittämiseen sisältyykin asukkaiden näkökulmasta paljon potentiaalia, kun muun muassa suunnitelmien ekotehokkuutta tulevaisuudessa arvioidaan. Myös erilaisten vaihtoehtojen laatimi-nen toteutuu käytännössä aivan liian harvoin, vaikka se nostetaan toistuvasti esille asukkaiden puheenvuoroissa. Myös tästä voitaisiin tarkemmin päättää jo OAS:n laatimisen yhteydessä.

5 Osallisuus, monialaisuus ja älykkäät suunnitteluympäristöt

Laskennallisten menetelmien myötä erilaisia uusia työkaluja on tarjolla maankäytön suunnittelun eri vaiheisiin yhä enemmän. Tarjolla on entistä enemmän konsulttipal-veluita energiatehokkuuden, materiaaalitehokkuuden, hiilijalanjälkien ja päästöjen laskentaan. Myös asiantuntijuuden piiri laajenee edelleen, viimeisimpänä esimerk-kinä alueiden energiahuoltoa suunnittelevien insinöörien mukaantulo yhdyskunta-suunnitteluun.

Osallistumis- ja vuorovaikutuskeskustelu kohdistuu useimmiten kaavoittajan ja kansalaisten väliseen yhteydenpitoon. Vähintään yhtä tärkeätä on kuitenkin myös eri alojen välinen vuorovaikutus, jonka tarve asiantuntijuuden jatkuvasti monialais-tuessa vain korostuu; eri alojen kieli ja käsitteet ovat varsin erilaisia. Yhdyskunta-suunnittelu on aina ollut monialaista, mutta tutkimushankkeissamme järjestetyissä lukuisissa työpajoissa on käynyt ilmi, että vuorovaikutusta on yllättävän harvoin eri alojen välillä samanaikaisesti; yleensä asiantuntijoiden välinen yhteydenpito tapah-tuu valmistelussa kahden osapuolen kesken (kaavoittaja–museovirasto, kaavoitta-ja–ympäristöviranomaisena, kaavoittaja–energialaitos jne.). Kuitenkin vasta saman

pöydän ympärillä tapahtuva eri alojen välinen kohtaaminen pakottaa tarkastelemaan eri näkökulmia rinnakkain ja on vuorovaikutuksen ja oppimisen kannalta hedelmällisempää. Näkökulmien yhteensovittaminen ja arviointi tulevat näin myös avoimemmaksi ja näkyvämmäksi siirtyessään kaavoittajan päästä ja pöydältä yhteiseen pöytään. Parhaimmillaan samaan pyöreään pöytään istuvat myös asukkaiden ja päättäjien edustajat. Tällaisesta asiantuntijapaneeleista ja pyöreän pöydän malleista on hyviä esimerkkejä maailmalla (Staffans 2010).

Tietojärjestelmiltä ja -mallinnukselta odotetaan tulevaisuudessa paljon kuten aiemmassa luvussa toin esille. Rakentamisen tietomallien ja paikkatiedon yhdistäminen samaan tietojärjestelmään on visio, joka on lupaava mutta toistaiseksi aika etäinen. Visiota tukevat yritysten tarjoamat erilaiset *smart city* -ympäristöt, jotka lisäävät tilanetietoisuutta kaupungin olemassa olevista järjestelmistä ja eri toiminnoista, mutta ovat vielä kaukana suunnittelusta.

Myös alueiden suunnittelua palvelevan tiedon kokoamista ja mallintamista on tehty viime aikoina joissakin t&k-hankkeissa (esim. MODEL2020-hanke). Näkymät ovat siinäkin innostavat, kunhan kehitystyötä jatketaan pilotoinnista eteenpäin. Samalla kuitenkin on nähtävissä, että tällaiset tietomallit ovat teknisesti niin raskaita, että niitä ei voida ainakaan nykyisillä kapasiteeteilla pyörittää internet-ympäristössä. Todennäköinen ratkaisu on se, että raskaat mallinnukset kehittyvät asiantuntijakäytössä, kun taas kansalaisten käyttöliittymänä tulee olemaan internet. Näiden kahden ympäristön välillä pitää kuitenkin olla rajapinta, jonka kautta verkossa kerätty tieto on siirrettävissä tietomalliin ja toisaalta tietomallissa tuotetut suunnitelmat ovat vietävissä kansalaisten arvioitaviksi verkkoon.

6 Strategiat, visiot, kehittämissuunnitelmat...

Kenties suurin osallistumiseen ja vuorovaikutukseen liittyvä ongelma on se, että kaavaprosessien merkitys elinympäristön kehityksen ja rakentamisen ohjaajana on rajallinen, niin paljon ratkaistaan kaavoituksen ulkopuolella joko ennen, ohi tai jälkeen. Ja kuitenkin osallistuminen on säädelty tapahtuvaksi nimenomaan osana kaavaprosessia.

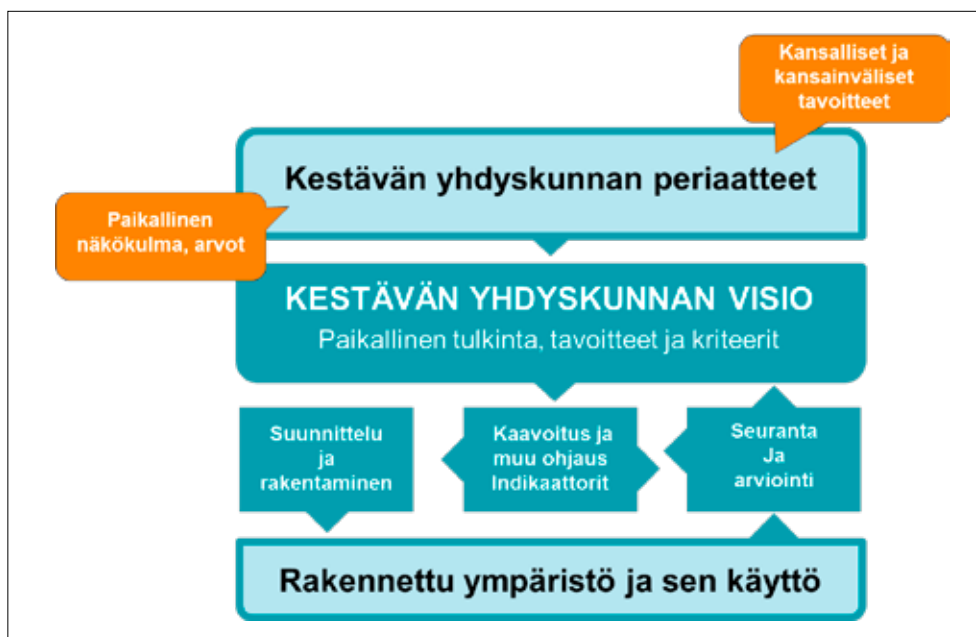
Käytäntö osoittaa tällä hetkellä, että alueiden kehittämisessä etsitään kaavoituksen rinnalle uusia menettelytapoja alueiden suunnitteluun ja rakentamiseen. MRL:iin vuoden 2000 jälkeen tehdyt muutokset koskevat muun muassa maankäyttösopimuksia ja niiden suhdetta kaavaprosessiin. Maankäyttösopimukset eivät ole ainoa yhdyskuntasuunnittelussa kaavoitusta haastava asia; useimmiten kyse kuitenkin on yksityisen ja julkisen toiminnan välisen suhteen järjestämisestä (yhtiö- ja rahoitusmalleista, palvelusopimuksista, hankintamenettelyistä jne.).

Suunnitteluteoreettisesti asetelma voidaan kuvata deliberatiivisen ja liberalistisen demokratian/suunnittelun jännitteenä (kuten Mäntysalo ja Jarenko 2012). Kaavoitusprosessien ulkopuolella tapahtuvaa yhdyskuntien kehittämistä voidaan perustellusti tarkastella ideologisenä ja yhteiskuntakriittisenä kysymyksenä, mutta kysymys on noussut esille myös aivan muusta näkökulmasta: tulokset elinympäristön kestävä kehityksen suhteen edellyttävät yhteiskunnassa laajakantoisia strategioita ja kumpuunutta, johon eri osapuolet voivat sitoutua.

Jotta elinympäristössä ja yhdyskuntien rakentamisessa todella saavutetaan nykyistä kestävämpää kehitystä, on ohjausta, suunnittelua, rakentamista ja alueiden käyttöä tarkasteltava kaavoitusta laajempänä kokonaisuutena. Vaikka lain toimivuutta arvioitaessa voidaan perustellusti tyytyä siihen, että laki toimii, jos kaavoitus hoitaa ”oman osuutensa” yhdyskunnan kestävästä kehityksestä, haluaisin kannustaa pohtimaan myös sitä, mikä tämä kaavoituksen osuus yhdyskuntien kehityksestä on, ja mitä muuta voisi olla. Viittaan tässä myös niihin ajatuksiin, joita loppuluvussa esittämäni havainnot kanadalaisesta kaupunkisuunnittelusta ovat herättäneet.

Olemme joissakin tutkimushankkeissa voineet testata OPUS-hankkeessa (Staffans ja Väyrynen 2009) syntynyttä näkemystä kaupunkisuunnittelusta ”visiosta toteutukseen” ulottuvana oppivana prosessina. Visiotyöskentelyillä ei ole lainsäädännöllistä statusta, mutta onnistuessaan ne rakentavat prosessia eteenpäin, voivat johtaa suunnittelukilpailuihin ja siitä edelleen kaavoitukseen, ja kaikki tämä voidaan haluttaessa toteuttaa avoimesti. Oleellista on eri osapuolien välinen, monenkeskinen keskustelu, jota fasilitoidaan asiantuntemuksella ja erilaisilla aineistoilla. Visio ei ole mikään uusi asia, mutta visio, joka perinteisesti on syntynyt kaupunkisuunnittelijan tai kaupunginjohtajan päässä, ei käytännössä johda mihinkään, ellei sitä keskusteluteta laajasti. Tämä tuli esille myös PriceWaterhouseCoopersin julkaisemassa eri maiden kaupunginjohtajien haastatteluihin perustuvassa raportissa tulevaisuuden kaupunkien johtamisesta: kaupungeissa tarvitaan yhtä aikaa sekä visionäärisyyttä että jatkuvaa, laajaa dialogia (Cities of the future 2005).

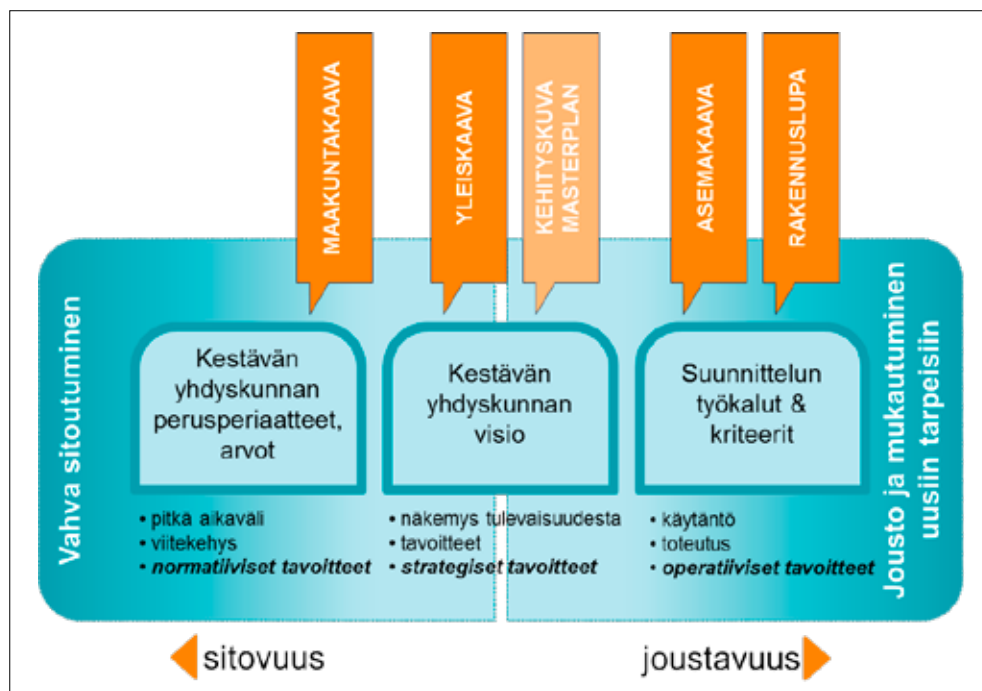
Kuvassa 3 on esitetty visiosta toteutukseen ulottuva prosessi kestävän yhdyskunnan suunnittelusta ja rakentamisesta – prosessi ei etene lineaarisesti, vaan oppimisen ja korjausliikkeen mahdollistavana kehänä. Suunnittelun alkupäähän sijoittuvan visioinnin rinnalla toinen yhtä tärkeä ja laiminlyöty osa prosessia on tulosten seuranta. On yllättävää ja jopa välinpitämätöntä, kuinka vähän jälkikäteen arvioidaan sitä, miten muun muassa kaavoihin kirjoitetut tavoitteet toteutuvat. Kaavaprosessin ei tästä näkökulmasta pitäisi loppua lainvoiman saavuttamiseen. Voisiko vähintäänkin kaavojen vanhentumisen arviointiin kytkeä systemaattisen tavan arvioida kaavan toteutuneita/toteutumattomia tavoitteita?



Kuva 3. Kestävä yhdyskunta: visiosta toteutukseen (Merikoski ja Staffans 2011).

7 Minkälaista ohjausta ja säätelyä?

Energiatohokkuuden ja laajemmin koko ekotehokkuuden ympärillä käydyssä vilkkaassa keskustelussa on korostettu aluetasolla tehtävän suunnittelun merkitystä osana kiinteistö- ja rakennusala; tämä näkyy monissa alan ohjelmajulistuksissa ja arvioinneissa (esim. ERA17 ja ROTI 2011). Kira-toimiala on perinteisesti ollut mitta-kaavallisesti rakennuksiin keskittyvää, joten muutos alueiden kehittämisen suuntaan on merkittävä.



Kuva 4. Reunaehtojen sitovuutta ja joustavuutta toteutukseen painottava ohjausjärjestelmä (Merikoski ja Staffans 2011).

Toisaalta maankäytön puolella tehty tutkimus- ja kehittämishankkeet ovat osoittaneet, että vaikka kaavoitus on tärkeä osa alueiden maankäytön ohjausjärjestelmää, ei sekään kuitenkaan riitä erityisesti kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi kuten edellä olen esittänyt. Koska kaavoitusjärjestelmä on jo nyt raskas, ei sitä enää voi kuormittaa lisäsäädöksillä. Jotakin on kuitenkin tehtävä.

Yhdyskuntien ekologisen, sosio-kulttuurisen ja taloudellisen kestävyysvaatimukset luovat suunnittelulle reunaehdoja, joiden pitäisi olla mahdollisimman sitovia. Maankäytön ohjausjärjestelmän tärkein kysymys on, minkälaisella sääntelyllä nämä reunaehdot järjestelmään rakennetaan. Säädösten lisäämisen sijaan voidaan painopistettä siirtää ja keinoja kehittää. Yksinkertaistaen näyttäisi siltä, että kestävän kehityksen kannalta nimenomaan yleiskaavatasoinen tarkastelu on yhä tärkeämpää ja asemakaavasuunnittelua voitaisiin puolestaan keventää, koska se jo nykyisellään on usein hankesidonnaista. Kuvassa 4 on havainnollistettu tätä sääntelyn painopisteen siirtämistä kohti sitovampia reunaehdoja ja joustavampaa toteutuksen ohjausta. Käytännön työssä toimivat kaavoittajat ovat yleiskaavan kehittämistarpeesta usein samaa mieltä; yleiskaavat eivät ole riittävän ohjaavia, ja niiden tavoitteet jäävät yleiselle tasolle. Asemakaavoituksen keventämisaikojen sijaan tyrmätään asemakaavoittajien puolelta yleensä heti. Asemakaavoitusta pidetään ”rakennetun ympäristön ainoana laadun takeena”, ja niihin käytetäänkin kuntatasolla paljon resursseja.

Kansalaisten näkökulmasta asemakaava on vaikeasti tulkittava asiakirja. Se voi olla hyvinkin yksityiskohtainen, mutta samalla se on aina myös spekuloi. Sisältöä pyritään selventämään illustraatioilla, joihin kuitenkin liittyy merkittävää epävarmuutta. Asemakaavojen havainnekuvien ja toteutuneiden ympäristöjen välinen vertailu olisikin hyvä tutkimusaihe. Lisäksi asemakaavoja jää ylipäätään paljon toteutumatta tai sitten niitä muutetaan sen mukaan, kun todellisia hankkeita ilmenee. Aukkojen huomattavasti helpompaa ja myös motivoivampaa ottaa kantaa detaljitason tapahtuvaan lähiympäristön suunnitteluun, jos se olisi nykyistä enemmän yhteydessä todellisiin hankkeisiin. Tästä syystä ns. developpaukseen perustuva suunnittelu on mielenkiintoista, edellyttäen tietysti, että yhteiskunnallinen ohjaus ja tiivis vuorovaikutusmenettely ulottuvat myös siihen.

MRL:a laadittaessa korostettiin joustavuuden lisääntymistä, kaavatasojen vähentämistä ja normien keventämistä. Syrjäsen (2005) ja Määtän (2002) mukaan joustavuutta, tehokkuutta ja taloudellisia arvoja kaavoituksen lähtökohtina on vaikeaa painottaa samanaikaisesti avoimuuden, kaikkien osallisten oikeusturvan ja yleisen intressin kanssa. Vuoden 2000 jälkeen MRL:ia onkin muutettu muun muassa osallisten valitusoikeutta rajoittamalla. Vuoden 2011 alusta voimaan tulleella lailla annettiin Turun, Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungeille poikkeustoimivaltaa kevennetyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeiluun (kokeilulaki, 1257/2010). Sen puitteissa Vantaa on lähtenyt testaamaan lain mahdollisuuksia Myyrmäen täydennysrakentamisessa. Kyseinen tapaus on mielenkiintoinen, mutta vielä niin alussa, että sitä on vaikea arvioida esimerkiksi osallistumisen näkökulmasta.

Olen vuodesta 2004 lähtien seurannut Vancouverin kaupungin suunnittelua, joka tietämykseni ja myös näkyvien tulosten (elämänlaatu, kestävä kehitys ja taloudellinen kilpailukyky) perusteella on monin tavoin esimerkillistä. Vertailukelpoiseksi kanadalaisen kaupungin tekee meidän näkökulmastamme se, että myös Kanadassa on hyvin kehittynyt ja vahva julkinen hallinto. Toisaalta erona on vahva julkisen ja yksityisen välinen yhteistyöperinne alueiden kehittämiseen erikoistuneiden yhtiöiden kanssa. Plannerin työ Kanadassa on aivan toisenlaista kuin kaavoittajan työ Suomessa. Planner ohjaa ja neuvottelee tukenaan vahva policy-perustainen ohjaus ja päätöksenteko. Suomessa asemakaavoittaja itse suunnittelee ja pyrkii kaavamääräysin varmistamaan suunnitelman laadun.

Esitin vuosi sitten Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä (Staffans 2010) joitakin vertailevia havaintoja Vancouverin ja Suomen välillä:

”Vancouverin järjestelmän ehdoton vahvuus on kaupunkisuunnitteluprosessien pitkäjänteisyys, joka ulottuu tavoitteiden asettamisesta ohjaukseen, suunnitteluun ja toteutukseen. Kiinteä yhteys toteutukseen tekee järjestelmästä tuloksellisen ja tehokkaan. Prosesseihin sisältyy myös systemaattinen seuranta ja raportointi niin päätöksentekijöille kuin asukkaille. Yhteenvedona voidaan todeta Vancouverin ja Suomen välisistä kaupunkisuunnittelun eroista:

- Vancouverissa aluekehittäminen on visiosta toteutukseen ulottuva yhteistyöprosessi; Suomessa kaupunkisuunnittelu keskittää voimavaransa kaavavalmisteluun, jolloin yhteys kaavoituksen ja toteutuksen välillä jää ohueksi.
- Vancouverissa ohjaus perustuu yhdessä sovittuun laadulliseen ja määrälliseen kriteeristöön, tulosten mittaamiseen ja jälkikäteisarviointiin; Suomessa ohjaus perustuu kaava-asiakirjoihin ja rakennusvalvontaan seurannan puuttuessa lähes kokonaan.
- Vancouverissa osallistuminen ulottuu laajamittaisesti kaikkiin eri aluekehittämisen vaiheisiin; Suomessa osallistuminen keskittyy kaavaprosessiin.
- Vancouverissa aluekehitysprosessit on alusta loppuun systemaattisesti dokumentoitu ja julkaistu mm. internetissä, Suomessa alueiden kehittämisen/suunnittelun eri vaiheista, tapahtumista ja niiden tuottamista aineistoista on vaikea saada tietoa ja yhtenäistä kuvaa.

Ohjausjärjestelmät Kanadassa ja Suomessa ovat aivan erilaiset osittain johtuen erilaisista lainsäädännöllisistä traditioista. En tätä kirjoitatukseni ole vielä voinut tutustua Tapio Määtän artikkeliin pehmeästä säätelystä – toisaalta asiantuntemukseni ei myöskään riitä tekemään lainsäädännöllistä arviointia aiheesta. Marraskuun asiantuntijaseminaarin esitys kuitenkin herätti kiinnostuksen. Korkea-ahon (2005) mukaan ”skandinaavinen ja mannereurooppalainen pehmeä säätely, puhumatta-*kaan common law* -maissa syntyvästä pehmeästä säätelystä, poikkeavat perustavalla tavalla toisistaan. Pohjoismaissa valtion rooli on ollut hyvinvointivaltioideologialle uskollisena varsin merkittävä. Lainsäädännöllä on perinteisesti ollut erittäin kes-

keinen asema suomalaisen yhteiskunnan kehittämisessä. Lainsäädäntökulttuuria pidetään eurooppalaisittain edelleen hyvin legalistisena. Näin myös pohjoismainen pehmeä sääntely on hyvin valtiolähtöistä, toisin kuin esimerkiksi anglosaksinen pehmeä sääntely. Kanadalaisen ja suomalaisen sääntelyn ja ohjauksen tarkempi vertailu yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta voisi synnyttää uusia ajatuksia.

Kokonaisvaltainen suunnittelu (*comprehensive planning*) oli voimissaan 1970-luvulla ja näyttää siltä, että jotakin sen suuntaista kaivataan jälleen – onko se mahdollista, siihen en ota kantaa. Yhä useammin sekä käytännössä että akateemisissa keskusteluissa kuulee puhetta integroinnista ja systeemisydestä, joiden avulla yhdyskuntien kompleksista kehittämistä arvioidaan voitavan edistää. Myös vanhassa kuntasuunnittelussa on tunnistettu piirteitä, jotka jälleen koetaan ajankohtaiseksi. Ilmeisesti yhdyskuntasuunnittelu on sekä tiedollisesti että organisatorisesti niin fragmentoitunut ja jossain määrin myös tukossa, että tällaista tarvetta kokonaisuuden hahmottamiseen ilmenee. Valitettavan usein olen kyllä kuullut myös sen, että kansalaisosallistuminen voitaisiin hyödyttömänä lopettaa. Koska palaaminen vanhanaikaiseen asiantuntijavaltaan tai rationaaliseen suunnitteluun ei kuitenkaan ole mahdollista, ovat edellä esittämäni näkemykset osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta edelleen ajankohtaisia ja toivottavasti myös hyödyllisiä. Systeemiseen ajatteluun ja integroiviin prosesseihin kuitenkin uskon. Lain valmistelijoiden tehtäväksi jääköön pohtia, mitä se tarkoittaa MRL:n kannalta.

Lähteet

- Bäcklund, P. 2007. Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki: Yliopistopaino. ISBN 978-952-473-991-7.
- Cities of the future – global competition, local leadership. 2005. Julkaisija: PriceWaterhouse-Coopers.
- Korkea-aho, E. 2005. Pehmeä sääntely sääntelytutkimuksen ja oikeusjärjestyksen haasteena. Julkaisussa: Lindfors, H. (toim.) Lainsäädäntöä vai muuta oikeudellista ohjailua? Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonanto 67. Luettu 15.1.2012: http://www.optula.om.fi/uploads/09drs9bv_1.pdf
- Puustinen, S. 2006. Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikaatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisu A34. Espoo: Frenckellin Kirjapaino Oy. ISBN-13 978-951-22-8528-0.
- Rantanen, H. ja Nummi, P. 2009. Alueella on tietoa. Teoksessa: Staffans, A. ja Väyrynen, E. (toim.) Oppiva kaupunkisuunnittelu. Teknillinen korkeakoulu, arkkitehtuurin laitos, arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98. Espoo: Painotalo Casper Oy. ss. 29–78. ISBN 978-951-22-9727-6.
- Merikoski, T. ja Staffans, A. 2011. Miten kestävä matkailukylä suunnitellaan? Teoksessa: Staffans, A. ja Merikoski, T. (toim.) Miten kestävä matkailualue tehdään? Käsikirja suunnitteluun ja rakentamiseen. Aalto-yliopisto, insinööritieteiden korkeakoulu, arkkitehtuurin laitos, tiede+teknologia -julkaisusarja. Espoo: Painotalo Casper. ss. 58–83. ISBN 978-952-604167-4.
- Mäntysalo, R. ja Jarenko, K. 2012, Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslailla. Julkaisussa: Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpäämiseen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.
- Määttä, T. 2002. Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Miettinen, T. Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 1. Joensuu. ss. 36–67.
- Staffans, A. 2010. Julkisen ja yksityisen yhteistyöllä elämänlaatua kaupunkialueille. Artikkelit Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä 2010:4, Vol 48, s. 77–82.
- Staffans, A. 2004. Vaikuttavat asukkaat. Paikallinen tieto ja vuorovaikutus kaupunkisuunnittelun haasteina. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisu A 29. Espoo. ISBN 951-22-6962-7. (väitöskirja)
- Staffans, A. ja Väyrynen, E. (toim.) 2009. Oppiva kaupunkisuunnittelu. Teknillinen korkeakoulu, arkkitehtuurin laitos, arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98. Espoo: Painotalo Casper Oy. ISBN 978-951-22-9727-6.
- Syrjänen, O. 2005. Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Helsinki: Rakennustieto Oy. ISBN 951-682-785-3.

Näkökohtia maankäyttö- ja rakennuslakiin erityisesti rakennusten energia- ja ekotehokkuuden kannalta

Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslaki on varsin laaja. Sen yleinen tavoite on erittäin hyvä ja kattava sisältäen alueiden käytön ja rakentamisen koko elinympäristön ekologisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kestävä kehityksen unohtamatta hyvää elinympäristöä. Lisäksi yleisissä tavoitteissa korostetaan jokaisen osallistumismahdollisuutta, suunnittelun laatua ja vuorovaikutteisuutta sekä avointa tiedottamista käsiteltävissä olevista asioista.

Rakennettu ympäristö ja erityisesti rakennukset vaikuttavat suuresti paitsi talouteen myös terveyteen ja tuottavuuteen. Rakennus on erittäin monimutkainen teollinen tuote, jonka odotettavissa oleva käyttöikä on useita vuosikymmeniä tai jopa vuosisatoja. Rakennusten terveysvaikutukset, erityisesti vähitellen kehittyvä ja useista ilmiöistä koostuva sairas rakennus -oireyhtymä (Sick Building Syndrome SBS), ovat herättäneet monet huomaamaan rakennusten merkityksen ympäristön hyvinvoinnille.

Rakennusten laatua ja yksittäisiä ympäristövaikutuksia on pyritty säätelemään esimerkiksi energian käyttöön liittyvillä säädöksillä, automaatio- ja hallintajärjestelmillä sekä lämpöviihtyvyyteen vaikuttavilla tekijöillä, mutta kokonaisratkaisut ovat olleet harvinaisia ja erityisesti rakennuksen elinkaaren alkupäässä eli suunnitteluvaiheessa kokonaisuuden hallinta on ollut puutteellista. Alkuvaiheessa on kuitenkin paras tilaisuus tehdä ratkaisuja, joiden hyödyt ulottuvat vuosikymmenten päähän.

Euroopan unionin ilmasto- ja energiapolitiikan keskeisiä sitoumuksia ovat kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla, uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta sekä ohjeellisena energiatehokkuuden parantaminen 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä.

EU:n tavoitteena on nostaa uusiutuvan energian osuus 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Suomelle asetettu tavoite on 38 %, kun uusiutuvan energian osuus vuonna 2005 oli 28,5 prosenttia. Tavoite edellyttää uusiutuvan energian lisäämistä 38 terawattitunnilla (Twh).

Valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategiassa 2008 Suomen strategiseksi tavoitteeksi asetettiin energian loppukulutuksen kasvun pysäyttäminen ja kääntäminen laskuun niin, että energian loppukulutus vuonna 2020 olisi noin 310 TWh eli likimain nykyisen suuruinen.

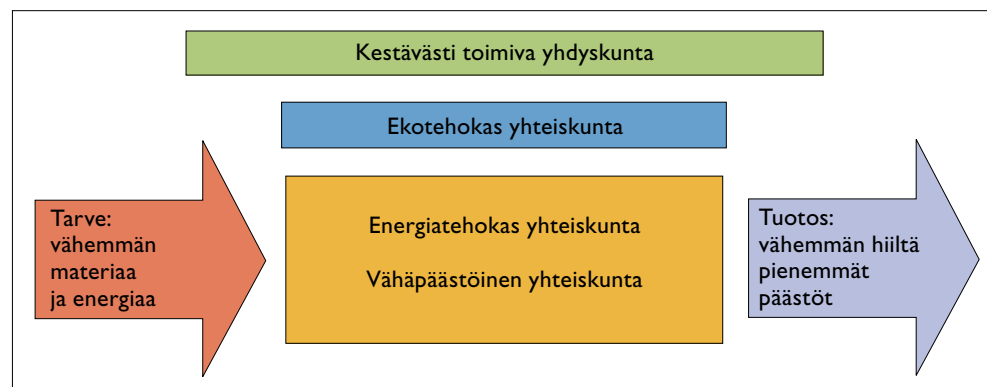
EU:n pohjoisosissa energian kokonaiskulutuksesta 41 % johtuu rakennuksista, Suomessa osuus on 38 %. Rakennusten käyttämästä energiasta Suomessa kuluu 27 % omakotitaloissa, 6 % rivitaloissa ja 19 % asuinkerrostaloissa¹. Rakennusten energiankulutuksesta 64 % kuluu huonetilan ja lämpimän käyttöveden lämmitykseen, 13 %

1 Tilastokeskus 2010.

valaistukseen ja muihin sähkölaitteisiin ja 23 % muihin sähkölaitteisiin^{2,3}. Rakennukset suunnitellaan ja rakennetaan pitkäikäisiksi, joten nyt rakennettavien rakennusten vaikutukset Suomen energiankulutukseen ja päästöihin kestävät vuosikymmeniä. Vuonna 2050 puolet rakennuskannasta on rakennettu vuoden 2012 jälkeen. Rakennettun ympäristön ja erityisesti rakennusten ekotehokkuus on siis äärimmäisen tärkeää kestävän kehityksen kannalta.

Energia- ja ekotehokkuus

Ekotehokkuus on käytännössä yksi kolmesta kestävän kehityksen merkittävästä tekijästä. Käytännössä ekotehokas yhdyskunta kuluttaa vähemmän energiaa ja materiaaleja, jolloin se myös kuormittaa ympäristöä vähemmän. Ekotehokkuus sisältää siis sekä energia- että materiaalitehokkuuden.



Kuva 1. Peruseriaate ekotehokkaasta yhdyskunnasta.

Parhaat tavat vähentää ilmastonmuutoksen vaikutuksia on lisätä yhdyskuntarakenteen ekotehokkuutta eli vähentää suhteellista ja absoluuttista energian- ja materiaalien kulutusta per asukas. Tällöin myös ympäristöä kuormittavat päästöt pienenevät. Pitkällä aikavälillä myös kustannukset pienenevät käytäntöjen yleistyessä.

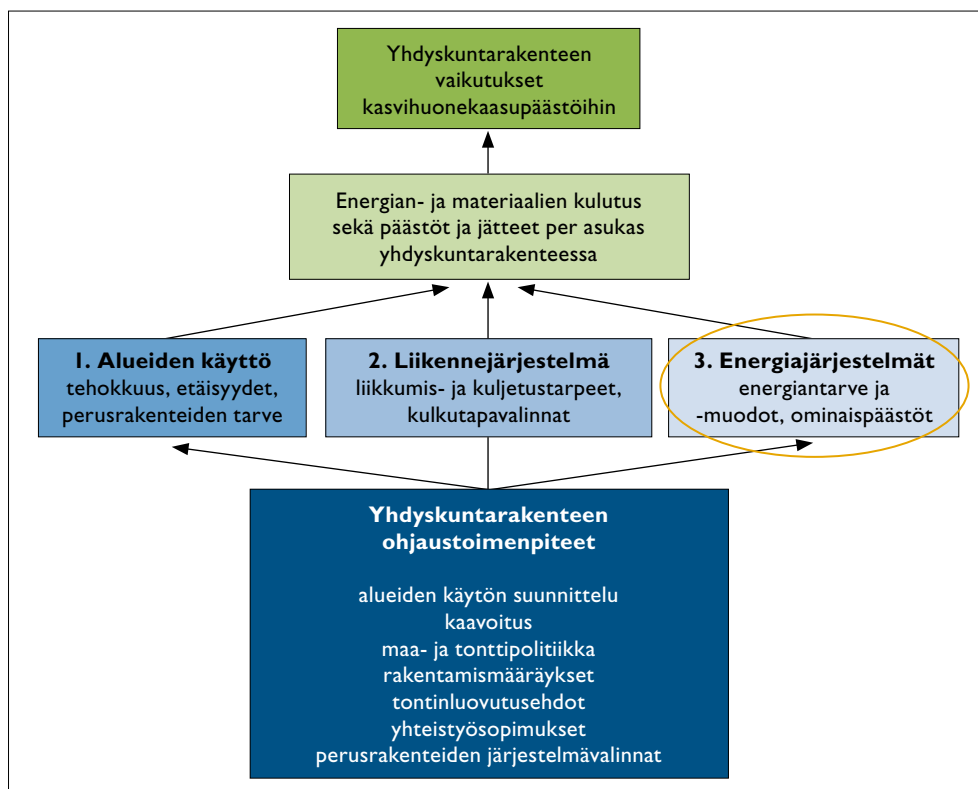
Käytännössä yhdyskuntarakenteen ympäristöä kuormittavia päästöjä voidaan pienentää kolmella tavalla (kuva 2):

1. Alueiden tehokas käyttö
2. Liikennejärjestelmät (liikkumistarve ja kulkutavat)
3. Energiajärjestelmät (energiankulutus ja tuotanto)

Sekä liikennejärjestelmän että energiajärjestelmän tehokkuus on merkittävästi kiinni alueiden käytön tehokkuudesta. Tässä kirjoituksessa keskitytään erityisesti energiajärjestelmän ja siinä rakennusten energiantarpeeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin peilaten. Tämän sarjan muissa kirjoituksissa (esimerkiksi Hentilä) on keskitytty alueiden käyttöön ja sen vaikutuksiin mm. liikenteeseen.

² Energy Use – Visions and Technology Opportunities for Finland, ISBN 978-951-37-47412-8, Publisher: VTT and Edita Publishing, 2007..

³ Energy Visions 2050 (ISBN 978-951-37-5595-9), VTT and Edita Publishing, 2009



Kuva 2. Yhdyskuntarakenteen vaikutukset ympäristöä kuormittaviin päästöihin.

Nykytilanne

Rakennusten energiankulutuksen ohjaamisessa on aikaisemmin keskitytty erityisesti rakennusten tilojen lämmitysenergiankulutuksen pienentämiseen. Lämmitysenergia onkin merkittävässä osassa erityisesti olemassa olevassa rakennuskannassa. Uusien rakennuksien lämpöhäviöt ovat kuitenkin selvästi pienentyneet, ja vuoden 2012 uudisrakennusten rakentamismääräyskokoelmassa on ensimmäistä kertaa asetettu tavoite kokonaisenergiankulutukselle, joka on painotettu energiamuotojen kertomilla. Tämä on erinomainen asia, sillä erityisesti rakennuksen energiankulutuksen aiheuttamien ympäristövaikutusten kannalta on tärkeää, että kannustetaan sekä tehokkaaseen energian käyttöön, että valitsemaan mahdollisimman ympäristöystävällinen energiantuotantovaihtoehto. Lisäksi kokonaisenergiankulutukseen perustuvat määräykset kannustavat myös rakennuksen suunnittelun mahdollisuuksia vaikuttaa energiatehokkuuteen. Useissa tutkimuksissa rakennuksen onnistuneen arkkitehtuurin on todettu pienentävän energiatehokkuutta vaikka esteettiset arvot on säilytetty ^{4 5}.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mainitsee ekologisesti kestävä kehityksen, mutta ei anna sille varsinaisesti yksityiskohtaisempaa mandaattia, missä sitä käsitellään tarkemmin asetuksina tai ohjeina. Rakennusten energiatehokkuudelle on annettu selkeä mandaatti ympäristöministeriön rakentamismääräyskokoelmiin. Energiatehokkuus rakentamisessa käsitetään yleisesti rakentamisessa nimenomaan primäärienergiantehokkaana käyttönä (esim. ^{6 7 8}). Erityisesti viimeisimmissä tutkimuksissa

4 Gratia, E.; De Herde, A. Design of low energy office buildings. *Energy Build.* 2003, 35, 473–491.

5 Chen, S.; Li, N.; Guan, J.; Xie, Y.; Sun, F.; Ni, J. A statistical method to investigate national energy consumption in the residential building sector of China. *Energy Build.* 2008, 40, 654–665.

6 Johansson, P.; Nylander, A.; Johnsson, F. Primary energy use for heating in the Swedish building sector—Current trends and proposed target. *Energy Policy* 2007, 35, 1386–1404.

7 Summary of the Impact Assessment; Communication Staff Working Document, Accompanying Document to the Proposal for a Recast of the Energy Performance of Buildings Directive (2002/91/EC); COM(2008) 755/SEC(2008) 2821; Commission of the European Communities: Brussels, Belgium, 2008.

8 Airaksinen M., Matilainen P., 2010, Carbon efficient building solutions, *Sustainability*, 2, pp. 844–858.

on korostettu nimenomaan primäärienergiankäytön minimointia rakentamisessa (esim. ⁹, ¹⁰). Lisäksi rakennusmääräysten on todettu olevan erittäin tehokas keino pienentää koko rakennuskannan energiankulutusta ¹¹. Tämä on erityisen tärkeää, sillä rakennukset ovat erittäin pitkäikäisiä, ja nyt tehtävät valinnat vaikuttavat vielä 50 ja jopa 100 vuoden jälkeenkin.

Euroopan unionin alueella energiansäästötoimenpiteiden ja uusiutuvien energioiden käyttöönoton on arvioitu säästävän energiaa asumisen ja kolmannen sektorin alueella 18 % vuoteen 2020 mennessä, jos käytetään kohtuullisen vaatimattomia politiikkatoimenpiteitä ¹². Mikäli politiikkatoimenpiteitä kiristettäisiin, saavutettaisiin vuoteen 2020 mennessä asumisen sektorilla 28 % ja kolmannella sektorilla 23 % säästöt, vastaavasti vuoteen 2030 mennessä 59 % ja 39 % ¹². Tekninen potentiaali asumisen sektorilla olisi vuoteen 2030 mennessä jopa 82 % ja kolmannella sektorilla 52 % ¹².

Maankäyttö- ja rakennuslain tulisi entistä selkeämmin korostaa rakentamismääräysten tärkeää vaikuttamista sekä rakennusten primäärienergiankäyttöön että uusiutuvien energioiden hyödyntämiseen sekä rakennus- että aluetasolla.

Energiankulutuksen ajallinen vaihtelu ja huippukuormat

Rakennusten energiankulutuksen ajallinen vaihtelu on suurta sekä vuosi- että vuorokausitasolla. Vuorokausitasolla asuinrakennuksen huipputeho on tyypillisesti noin viisinkertainen käyttöajan minimitehoon verrattuna. Europassa huipputehon tarve on kuukausitasolla noin 30 prosenttia suurempi kuin keskimääräinen tehontarve ¹³. Joissain järjestelmissä päälämmitysjärjestelmä saattaa olla kustannussyistä alimitoitettu huipun kannalta, jolloin rakennus käyttää tehuippunsa aikana tukilämmitysjärjestelmäänsä, jonka ympäristövaikutukset voivat olla huomattavasti suuremmat kuin rakennuksen muun ajan käytön. Huipun ja energiantuotantomuodon yhteisvaikutus rakennuksen vuosittaiseen CO₂ ekvivalentti päästöön voi olla jopa 20–30 % (9, ¹⁴ ja ¹⁵).

Maankäyttö- ja rakennuslain tulisi korostaa ekotehokkuuden yhtenä osa-alueena myös tarkempi ohjeistus (esimerkiksi rakentamismääräyskokoelmassa) rakennusten huipputehon maksimista, sillä sen vaikutus on erittäin suuri kokonaisuuden ekotehokkuudessa.

Energiantuotantojärjestelmät

Energiajärjestelmissä on tapahtumassa teknologisia ja rakenteellisia muutoksia ellei jopa murroksia ¹⁶. Uudet mahdollisuudet on syytä ottaa huomioon. Yhdistetty sähkön ja lämmöntuotanto eli kaukolämpö on edelleen ekotehokas tapa tuottaa yhdyskuntien

9 Airaksinen M., Matilainen P., 2011, A Carbon Footprint of an Office Building, *Energies*, 4(8), 1197–1210.

10 Johansson P., Nylander, A., Johnsson, F., 2007, Primary energy use for heating in the Swedish building sector—Current trends and proposed target, *Energy Policy* 35, 1386–1404.

11 Leth-Petersen, S.; Togeby, M. Demand for space heating in apartment blocks: measuring effect of policy measures aiming at reducing energy consumption. *Energ. Econ.* 2001, 23, 387–403.

12 Eichhammer, W., (eds.), 2009, Study on the Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries, Final Report for the European Commission Directorate-General Energy and Transport, EC Service Contract Number TREN/D1/239-2006/S07.66640, Karlsruhe/Grenoble/Rome/Vienna/Wuppertal, 15. March 2009.

13 Hoogwijk, M., M., 2004, On the global and regional potential of renewable energy sources, Dissertation, Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit Scheikunde, ISBN: 90-393-3640-7.

14 Voss K., Sartori I., Napolitano A., Geier S., Gonzalves H., Hall M., Heiselberg P., Widén J., Candanedo J.A., Musall A., Karlsson B., Torcellini P., 2011, Load Matching and Grid Interaction of Net Zero Energy Buildings, in IEA SHC, Task40/ECBCS Annex52: Towards Net Zero Energy Solar Buildings.

15 Joelsson, A., Gustavsson, L., 2009, District heating and energy efficiency in detached houses of differing size and construction, *Applied Energy* 86 (2009) 126–134.

16 Hultman, N.E., Malone E. L., Runci P., Carlock G., Anderson K. L., 2012, Factors in low-carbon energy transformations: Comparing nuclear and bioenergy in Brazil, Sweden, and the United States, *Energy Policy* 40 (2012) 131–146.

tarvitsemaa energiaa. Maankäyttö- ja rakennuslaki onkin tämän asian huomioinut ansioituneesti. Rakennuskannan ulkovaipassa ja taloteknisissä järjestelmissä tapahtuvat (toistaiseksi kuitenkin erittäin hitaat) rakenne- ja laitetekniset parannukset (kärjessä matalaenergia-, passiivi-, nollaenergia- ja plusenergiatalot) aiheuttavat sen, että talojen ominaislämmönkulutus (kWh/kerros-m², a) ja lämmön kulutusmäärät per talo ja per alue laskevat ja kaukolämpöä riittää yhä laajemmalle alueelle. Vielä käyttämättömien mahdollisuuksien (kuten matalaexergisten¹⁷ järjestelmien) hyödyntäminen lisää edelleen kaukolämpöverkkojen palvelualueita. Verkostopituudet kuitenkin samalla kasvavat, hukkalämmön määrä kasvaa ja kaukolämmön kilpailukyky (€/myyty kWh, a) sitä kautta heikkenee. Hajautetun lämmöntuotannon eri muotojen kilpailukyky vastaavasti paranee, varsinkin jos ja kun aurinko- ja tuulisähkön, samoin kuin maalämmön tai biopolttoainelämmön perusteknologiat ja hyötysuhteet paranevat.

Uusiutuvat energialähteet

Aurinkoenergian tuotanto on jo kauan ollut mahdollista rakenteisiin integroituna (talojen katoille, ulkoseiniin, parvekekaiteisiin, moottoritien melusuojauksiin jne.). Sama koskee maa-, vesi- ja ilmalämpöpumppuja. Tuulienergian suhteen nämä mahdollisuudet ovat vasta avautumassa. Yhdyskuntarakenteen näkökulmasta syntyy todennäköisesti mielenkiintoisia uusia kilpailutilanteita, joissa yhteiskuntataloudellinen edullisuus on tarkasti arvioitava. Kyse on sijainnin yhdyskuntarakenteellisista merkityksistä. Mikä on pitkällä tähtäimellä elinkaarikustannuksiltaan ja -ympäristövaikutuksiltaan paras vaihtoehto missäkin paikallisissa olosuhteissa ja tilanteissa. Millaista uutta tarjontaa on näköpiirissä? Sitä tulee kahdesta suunnasta: keskitettyjen ja hajautettujen järjestelmien toimittajilta. Teknologioiden kehitysnopeus (kaupan hyllylle asti tuotuna) ja myytävän energian hinnoittelu ratkaisevat sen, mikä järjestelmä missäkin paikassa kilpailun voittaa. Hinnoittelulla (mm. syöttötariffeilla) voidaan ohjata kehitystä, jos niin halutaan.

Uusiutuvan energian potentiaali on huima, maailmanlaajuisesti uusiutuvilla energioilla voitaisiin teoreettisesti korvata 80 % energiankäytöstä¹⁸. Ongelmaksi nousee kuitenkin tuotannon ja kulutuksen sekä ajallinen että paikallinen kohtaamattomuus. Uusiutuvat energialähteet, kuten tuulivoima ja aurinko, eivät tuota energiaa yhtäjaksoisesti, mikä on selvä ongelma kysynnän tyydyttämisessä. Kysyntä on yleensä melko tasaista tai ei vaihtelee samaa tahtia uusiutuvien energialähteiden tarjonnan kanssa¹⁹. Lisäksi uusiutuvista energialähteistä saadut huipputasot ylittävät usein energian tarpeen, mutta ylimääräistä energiaa ei aina voida varastoida²⁰. Rakennuskohtaisen energiantuotannon ja kulutuksen eriaikaisuus on usein varsin suurta; vaikka rakennus olisi vuositasolla nollaenergiarakennus, voi sen tuntitasoinen tarkastelu osoittaa, että tuotanto ja kulutus kohtaavat vain 35–40 %²¹.

17 Matalaexergia järjestelmä hyödyntää matalampaa lämpötilatasoa kuin perinteinen järjestelmä. Esimerkiksi jos vanhan 90/70 kaukolämpöalueen paluuvettä hyödynnetään matalaenergiatalojen lämmitykseen ennen kuin se palaa takaisin energialaitokselle. Tyypillisesti matalaexergiaa käyttävissä rakennuksissa käytetään matalalämpötila lämmitysjärjestelmiä kuten esimerkiksi lattialämmitys tai matalalämpötilapatterit, jolloin lämmittävä pinta on suuri.

18 IPCC 2012, *Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. Edenhofer O., Pichs Madruga R., Sokona Y., Cambridge University Press, 2012.

19 Kiviluoma J., and Meibom P., 2010, *Influence of wind power, plug-in electric vehicles, and heat storages on power system investments*, Energy, Volume 35, Issue 3, March 2010, pp. 1244–1255. Elsevier. doi:10.1016/j.energy.2009.11.004

20 Kiviluoma J., and Meibom P., 2010, *Flexibility from district heating to decrease wind power integration costs*, in Proc. of the 12th International Symposium on District Heating and Cooling, 5–7 Sep. 2010, Tallinn, Estonia.

21 Voss K., Sartori I., Napolitano A., Geier S., Gonzalves H., Hall M., Heiselberg P., Widén J., Candanedo J.A., Musall A., Karlsson B., Torcellini P., 2011, *Load Matching and Grid Interaction of Net Zero Energy Buildings*, in IEA SHC Task40/ECBCS Annex52: *Towards Net Zero Energy Solar Buildings*.

Erityisesti pohjoisilla alueilla uusiutuvan energian tuottaminen paikallisesti saattaa vaatia suhteettomasti pinta-alaa (keräimet jne.). Rakennuksen tai alueen sijainti saattaa myös olla esteenä joidenkin uusiutuvien energiamuotojen käytölle. Periaatteessa kaikkiin näihin ongelmiin löytyy ratkaisu, mutta käytännön toteutukset ovat vielä toistaiseksi olleet varsin harvassa. Energiaa voidaan vaihtaa esimerkiksi rakennusten välillä älykkään energiaverkon avulla tai kysyntä ja tarjonta voidaan sovittaa toisiinsa. Näin esimerkiksi sähköauton voisi ladata tai astianpesukonetta käyttää silloin, kun tuulien energiaa on saatavilla, tämä kuitenkin vaatii verkolta stabiilisuutta ja älykästä ohjausta. Usein ylimääräinen energia muutetaan toiseen muotoon, esimerkiksi lämpöpumpun avulla. Myös jäljelle jäävän energian varastoiminen on tärkeää. Varastoitu energia voi olla esimerkiksi sähköä tai lämpöä, tai se voidaan varastoida käyttäen vetyä väliaineena.

Tällä hetkellä rakennuksissa käytettävän uusiutuvan energian määrä on vaatimaton, ja uusiutuvalla energialla pyritään yleensä kattamaan vain pieni osa energiatarpeesta. Energiatehokkuutta ja uusiutuvan energian käytön lisäämistä koskevat kansalliset ja kansainväliset tavoitteet edellyttävät merkittävää lisäystä niiden energianlähteiden käytössä, jotka eivät voi tuottaa energiaa yhtäjaksoisesti. Tällöin pelkästään rakennuskohtainen tarkastelu ei ole useimmiten optimaalista kustannusten kannalta, vaan tyypillisesti alueellinen tarkastelu antaa kustannustehokkaimman ratkaisun.

Espanjassa rakennuskohtaista uusiutuvan energian tuottoa on tuettu verovähennyksin, mikä on selvästi lisännyt erityisesti aurinkoenergian paikallista tuottoa. Saksassa rakennuskohtaista uusiutuvan energian tuottoa on tuettu investointituin, jossa investointiin on saanut 17,5 % tuen²². Kummassakin maassa rakennuksista voidaan myös syöttää verkkoon energiaa. Samaan aikaan on luonnollisesti muistettava, että verkon on myös pystyttävä vastamaan tähän, ja toimimaan luotettavasti ja kustannustehokkaasti.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei luonnollisestikaan ole energiajärjestelmiä säättävä laki, mutta sillä on erittäin läheinen suhde energiajärjestelmiin, sillä juuri rakennuksissa tehdään ne valinnat, jotka vaikuttavat energiainfraan. Tämän vuoksi maankäyttö- ja rakennuslain tulisi nykyistä selkeämmin ohjata ja määrittää tarkemmin kokonaisuuden kannalta ekotehokkaaseen ratkaisuun; siis mahdollisimman energiatehokkaaseen ja uusiutuvia energialähteitä suosiviin ratkaisuihin. Tällöin tarkastelunäkökulma on sekä rakennuksen energiankäytössä että alueellisessa optimissa energian tuotannon ja kulutuksen suhteen.

Materiaalitehokkuus

Tähän mennessä rakentamisen ympäristöpäästöistä ylivoimaisesti merkittävin on ollut käytönaikainen energiankulutus, joka on vastannut noin 80 % koko elinkaaren aikaisista päästöistä (esim. ²³). Uusien rakennusten energiankulutus on selvästi pienentynyt. Matalaenergiatalon rakennuksen (lähes passiivi tai passiivienergia) energiankulutus on kuitenkin jo varsin pientä, jolloin materiaalien suhteellinen merkitys korostuu. Useiden kansainvälisten ja kansallisten tutkimusten mukaan materiaalien elinkaarenaikaiset ympäristövaikutukset ovat noin puolet elinkaarenaikaisista ym-

²² Energiefoerderung Info; Available online: <http://www.energiefoerderung.info/>

²³ Blengini G.A., Di Carlo T., 2010. The changing role of life cycle phases, subsystems and materials in the LCA of low energy buildings, *Energy and Build.* 42: 869–880.

päristövaikutuksista (21 24 25 26 27) eli yhtä suuri kuin rakennusten käytönaikaisesta energiankulutuksesta johtuvat ympäristövaikutukset. Kaikissa edellä mainituissa tarkasteluissa lähtökohtana on koko elinkaaren aikainen tarkastelu, joka huomioi kaikki vaikuttavat tekijät kuten perustamisen, ylläpidon, korjauksen ja kierrätyksen. Tulevaisuudessa, kun energiantuotannon ympäristövaikutukset pienenevät, tulee materiaalien merkitys korostumaan entisestään.

Koska tulevaisuudessa materiaalien suhteellinen osuus rakennuksen ympäristövaikutuksista tulee korostumaan, on erittäin tärkeää, että maankäyttö- ja rakennuslaissa huomioidaan myös rakennusmateriaalien elinkaarenaikaisten ympäristövaikutusten tarkempi ja yksilöidympi ohjaaminen.

Lopuksi

Maankäyttö- ja rakennuslain yleiset periaatteet ovat edelleen erittäin hyviä ja tärkeitä, ja niissä korostetaan kestävä kehityksen kannalta oleellisia tekijöitä. Rakennusten ekotehokkuuden kannalta tulevaisuudessa tärkeiksi tekijöiksi nousevat primäärienergian tehokas käyttö, huippukuormien minimointi, uusiutuvien ja muiden ympäristöä vähän kuormittavien energiamuotojen suurempi hyväksikäyttö sekä materiaalien ympäristövaikutukset. Rakennuskohtaisen energiatehokkuuden optimoinnista siirryttäneen tulevaisuudessa myös aluekohtaiseen energia- ja ekotehokkuuden optimointiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki on edistänyt hyvin rakennetun ympäristön ekotehokkuutta ja, sillä on myös hyvät mahdollisuudet edistää ekotehokkuutta ja kestävä kehitystä myös tulevaisuudessa. Tulevaisuudessa olisi erityisen tärkeää, että maankäyttö- ja rakennuslaissa selkeämmin määritettäisiin missä ekotehokkuuden eri tekijöistä säädetään tarkemmin. Tämä lisää ohjaavuutta ja sen tehokkuutta selkeämmin.

-
- 24 Rossi B., Marique A-F, Glaumann, M., Reiter S., 2011, Life-cycle assessment of residential buildings in three different European locations, basic tool, Building and Environment, in Press, DOI 10.1016/j.buildenv.2011.11.017.
 - 25 Rossi B., Marique A-F, Glaumann, M., Reiter S., 2011, Life cycle carbon footprint of a residential steel framed building in different climates, in World Sustainable Building Conference, 18–21.10.2011 Helsinki, Finland, <http://www.sb11.org>
 - 26 Vares, S., Häkkinen, T., and Shemeikka, J., 2010, Sustainability assessment of day care centre in Espoo Suurpelto, Research Notes 2573, VTT, Espoo 2010, 48 pp + app. 34 pp.
 - 27 Vares, S., Häkkinen T., 2011, Sustainability and LCA assessment for a passive house kindergarten, in World Sustainable Building Conference, 18 – 21.10.2011 Helsinki, Finland, <http://www.sb11.org>

Lähteet

- Airaksinen M., Matilainen P., 2010, Carbon efficient building solutions, *Sustainability*, 2, pp. 844–858.
- Airaksinen M., Matilainen P., 2011, A Carbon Footprint of an Office Building, *Energies*, 4(8), 1197–1210.
- Blengini G.A., Di Carlo T., 2010. The changing role of life cycle phases, subsystems and materials in the LCA of low energy buildings, *Energy and Build.* 42: 869–880.
- Chen, S.; Li, N.; Guan, J.; Xie, Y.; Sun, F.; Ni, J. A statistical method to investigate national energy consumption in the residential building sector of China. *Energy Build.* 2008, 40, 654–665.
- Eichhammer, W., (eds.), 2009, Study on the Energy Savings Potentials in EU Member States, Candidate Countries and EEA Countries, Final Report for the European Commission Directorate-General Energy and Transport, EC Service Contract Number TREN/D1/239-2006/S07.66640, Karlsruhe/Grenoble/Rome/Vienna/Wuppertal, 15. March 2009.
- EU, 2008, Summary of the Impact Assessment; Communication Staff Working Document, Accompanying Document to the Proposal for a Recast of the Energy Performance of Buildings Directive (2002/91/EC); COM(2008) 755/SEC(2008) 2821; Commission of the European Communities: Brussels, Belgium, 2008.
- Energieförderung Info; Available online: <http://www.energiefoerderung.info/>
- Gratia, E.; De Herde, A. Design of low energy office buildings. *Energy Build.* 2003, 35, 473–491.
- Hultman, N.E., Malone E. L., Runci P., Carlock G., Anderson K. L., 2012, Factors in low-carbon energy transformations: Comparing nuclear and bioenergy in Brazil, Sweden, and the United States, *Energy Policy* 40 (2012) 131–146.
- IPCC 2012, Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, eds. Edenhofer O., Pichs Madruga R., Sokona Y., Cambridge University Press, 2012.
- Johansson P., Nylander, A., Johnsson, F., 2007, Primary energy use for heating in the Swedish building sector—Current trends and proposed target, *Energy Policy* 35, 1386–1404.
- Kiviluoma J., and Meibom P., 2010, Influence of wind power, plug-in electric vehicles, and heat storages on power system investments, *Energy*, Volume 35, Issue 3, March 2010, pp. 1244–1255. Elsevier. doi:10.1016/j.energy.2009.11.004
- Kiviluoma J., and Meibom P., 2010, Flexibility from district heating to decrease wind power integration costs, in Proc. of the 12th International Symposium on District Heating and Cooling, 5–7 Sep. 2010, Tallinn, Estonia.
- Leth-Petersen, S.; Tøgeby, M. Demand for space heating in apartment blocks: measuring effect of policy measures aiming at reducing energy consumption. *Energ. Econ.* 2001, 23, 387–403.
- Rossi B., Marique A-F., Glaumann, M., Reiter S., 2011, Life-cycle assessment of residential buildings in three different European locations, basic tool, *Building and Environment*, in Press, DOI 10.1016/j.buildenv.2011.11.017
- Rossi B., Marique A-F., Glaumann, M., Reiter S., 2011, Life cycle carbon footprint of a residential steel framed building in different climates, in World Sustainable Building Conference, 18 – 21.10.2011 Helsinki, Finland, <http://www.sb11.org>
- Vares, S., Häkkinen, T., and Shemeikka, J., 2010, Sustainability assessment of day care centre in Espoo Suurpelto, Research Notes 2573, VTT, Espoo 2010, 48 pp + app. 34 pp.
- Vares, S., Häkkinen T., 2011, Sustainability and LCA assessment for a passive house kindergarten, in World Sustainable Building Conference, 18 – 21.10.2011 Helsinki, Finland, <http://www.sb11.org>
- Voss K., Sartori I., Napolitano A., Geier S., Gonzalves H., Hall M., Heiselberg P., Widén J., Candanedo J.A., Musall A., Karlsson B., Torcellini P., 2011, Load Matching and Grid Interaction of Net Zero Energy Buildings, in IEA SHC, Task40/ECBCS Annex52: Towards Net Zero Energy Solar Buildings.

Rakentamisen ohjauksen toimivuus ja haasteet

Pohdintaa säädösten ja ohjauksen yleisestä toimivuudesta

Rakentamisen ohjauksen tavoitteena on nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain¹ 12 §:n mukaan edistää:

- 1) hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista;
- 2) rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin; sekä
- 3) rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa.

Rakentamisen ohjaukselle säädetyt tavoitteet ovat edelleen hyviä, haastetta on enemmänkin siinä, pystyykö nykyinen säännöstö ja ohjausjärjestelmä niitä riittävän hyvin toteuttamaan.

Säädösten ja ohjauksen toimivuutta tarkasteltaessa keskeinen kysymys on se, miten kattava ja yksityiskohtainen säännöstö tarvitaan. Säännösten ja sen toteutumista valvovan järjestelmän on kyettävä takaamaan rakennetulle ympäristölle kansalaisten kannalta oleellisten ominaisuuksien toteutuminen. Tällaisia ovat ainakin turvallisuus ja terveellisyys. Säännösten tulisi olla tarpeeksi mutta ei liian yksityiskohtainen niin, että *oleelliset ominaisuudet* toteutuisivat riittävän samantasoisina koko maassa. Säännöksissä ei siis saa olla liikaa tulkinnanvaraa. Liiallinen yksityiskohtaisuus on myös haitallista, koska se estää kehitystä vakioimalla asioita ja rajoittamalla siten uusien ratkaisujen käyttöönottoa ja kohdekohtaisesti parhaiden sovellusten valitsemista. Liiallinen laajuus, ”kaikenkattavuus”, voisi puolestaan johtaa siihen, että oleellisten ja vähemmän tärkeiden tavoitteiden raja hämärtyisi.

Nykyisessä ympäristöministeriön asetuksina annetussa Suomen rakentamismääräyskokoelmassa² riittävän yksityiskohtaisuuden ja sovellettavuuden tasapainon tavoite on nähtävissä; määräykset ovat melko yleisiä mahdollistaen erilaiset sovellukset, yksityiskohtaisemmat ohjeet puolestaan eivät ole velvoittavia. Tämä periaate on käsitykseni mukaan edelleenkin käyttökelpoinen, mutta *olisi syytä selvittää, miten hyvin oikeantasoinen kattavuus ja yksityiskohtaisuus toteutuvat säännösten eri osissa.*

On otettava huomioon, että määräykset ja ohjeet eivät koskaan kata kaikkea. Suurin osa suunnittelussa tehtävistä valinnoista perustuu muihin tavoitteisiin kuin kaavojen ja määräysten asettamiin rajoihin, rakennuskohteen toteutuksen onnistuminen koko-

¹ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>, luettu 20.1.2012

² <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=321569&lan=fi#a0>, luettu 20.1.2012

naisuutena perustuukin vain pieneltä, mutta sinänsä oleelliselta osaltaan määräysten noudattamiseen. Tästä syystä nykyisen lainsäädännön vaatimus pätevien suunnittelijoiden ja työnohtajien käyttämisestä on edelleen hyvin tärkeä.

Rakennetun ympäristön laatuun ja tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavista työkaluista yksi keskeisimmistä on *kaavoitus*, jossa hyvistä tavoitteista huolimatta liian yksityiskohtaiset määräykset estävät kilpailua ja käyttäjien tarpeiden joustavaa huomioon ottamista. Tämä tulee ilmi mm. ympäristöministeriön selvityksen ”Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin” asiantuntijahaastatteluissa ja kyselyissä³. Kaavojen voimassaoloaikana yhteiskunta ja sen tarpeet muuttuvat jatkuvasti, ja kaavasta voi muodostua yhdyskunnan järkevän ja tarkoituksenmukaisen kehittämisen jarru. *Olisi syytä ottaa tarkasteltavaksi nykyisen kokonaisvaltaisen ja sitovan kaavoihin perustuvan suunnittelujärjestelmän toimivuus kokonaisuutena.*

Suomen rakentamismääräyskokoelman toimivuuden arviointia

Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n nojalla annetun *Suomen rakentamismääräyskokoelman* merkitys ja tarve rakennusten suunnittelijoiden apuvälineenä on kirjoittajan omankin kokemuksen mukaan ollut ilmeisen suuri. Kokoelman osat ovat pääosin helppokäyttöisiä ja selkeitä. Myös se, että ne ovat vapaasti käytettävissä sähköisesti, on ollut hyvä ratkaisu. Määräyskokoelman eri osat poikkeavat kuitenkin toisistaan kattavuuden, yksityiskohtaisuuden ja helppokäyttöisyyden suhteen.

Esimerkkinä käytettävyyden kielteisestä kehityksestä voidaan mainita kantavien rakenteiden suunnitteluohjeet. Rakennesuunnittelun siirtyessä kantavien rakenteiden osalta eurokoodien käyttöön aiempien kansallisten ohjeiden helppokäyttöisyys menetetään ja eurokoodistandardit ovat lisäksi maksullisia. Eurokoodeja voidaan myös hyvästä syystä moittia monimutkaisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta, ja niihin siirtymisen prosessi on ollut ongelmallinen⁴.

Tuhannet suunnittelijat käyttävät suunnitteluohjeita päivittäin, joten niiden pitää olla helppokäyttöisiä ja yksiselitteisiä. *Tavanomaisten rakennusten kantavien rakenteiden rakennesuunnittelun normistoksi tulee laatia yksinkertaistettuja ohjeita*, joilla kuitenkin varmistetaan vähintään määräysten ja eurokoodien edellyttämä varmuustaso. Vaativampien kohteiden suunnittelussa pätevimpien suunnittelijoiden käytössä voivat normit olla monimutkaisempiakin ilman väärän tulkinnan riskiä.

Rakentamismääräysten suunnitteluohjeiden tulisi muiltakin kuin kantavien rakenteiden osalta olla sellaisia, että tavallinen pätevä suunnittelija pystyy ohjetta soveltamaan. Ei ole perusteltua vaatia tarkasteluja, joita muut kuin erityisasiantuntijat eivät pysty tekemään.

Viime vuosina ilmastomuutoksen torjunnan näkökulmasta tehdyt muutokset energiatehokkuuteen vaikuttaviin säännöksiin ovat hyvänä esimerkkinä määräyspohjaisen ohjauksen ongelmallisuudesta: rakennuksen ja rakenteiden tiettyä ominaisuutta parantamalla voidaan huonontaa toisia⁵. Nopeat muutokset rakennerratkaisuissa, kuten nyt eristyspaksuuksissa, voivat aiheuttaa riskejä rakenteiden kosteusteknisessä toimivuudessa ja siten myös lisätä rakennusten aiheuttamia terveyshaittoja käyttäjille. Rakennusalan toimijoilla, kuten teollisuudella, suunnittelijoilla ja tutkijoilla on ollut liian vähän aikaa kehittää muuttuvien määräysten mukaisia uusia rakennerratkaisuja ja tuotteita niin, että niiden kaikinpuolinen toimivuus voitaisiin ennalta varmistaa.

³ Martinkauppi, Kirsi (toim.): Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin. Ympäristöministeriön raportteja 10/2009. Helsinki 2009.

⁴ Rämä, Markku: Eurokoodit rakennustarkastajan työssä. RY Rakennettu ympäristö 2/2010.

⁵ Matalaenergiarakenteiden toimivuus. Tutkimusraportti TRT 1706/2008. Tampereen teknillinen yliopisto, rakennustekniikan laitos 31.10.2008. <http://www.google.fi/search?q=f&sourceid=chrome&ie=UTF-8&q=matalaenergiarakenteiden+toimivuus>, luettu 20.1.2012.

Kiristyneet määräykset ovat myös nostaneet rakennuskustannuksia, eikä vaadittujen toimien aiheuttaman lisäinvestoinnin parasta mahdollista tehokkuutta ilmastomuutoksen torjumisen näkökulmasta ole voitu näin nopealla aikataululla varmistaa.

Rakentamismääräykset ovat kosteusteknisen toimivuuden osalta epämääräiset. RakMK:n osassa C2 annettujen määräysten ja ohjeiden pohjalta suunnittelija ei pysty laskennallisesti osoittamaan valitsemansa suunnitteluratkaisun kelpoisuutta kosteusteknisen toimivuuden suhteen. Suunnittelija voi täysin oman harkintansa mukaan valita kosteusteknisen tarkastelun sisällön (mitä tarkasteluja tehdään ja miten), tarkastelussa käytettävät kosteusrasitukset sekä kelpoisuuden kriteerit ja raja-arvot. Näin ollen eri suunnittelijat voivat päästä samaa rakennuskohdetta ja rakenneratkaisua arvioidessaan päinvastaisiin johtopäätöksiin ratkaisun kelpoisuudesta.

Kosteusvauriota esiintyy rakennuskannassa runsaasti^{6,7}, ja vaikka osaaminen ja rakenneratkaisut ovat vähitellen kehittyneet parempaan suuntaan, on nykyisin yleisesti käytetyissä rakenneratkaisuissakin edelleen kosteusteknisiä riskejä. Asian merkittävyyden vuoksi on mm. käynnistetty ympäristöministeriön koordinoima kosteus- ja hometalkoot-hanke⁸. Kosteusfysiikan perustutkimusta tulisi lisätä, ja sen tavoitteeksi pitäisi asettaa sellaisten suunnitteluohjeiden, rakenteiden toimivuuskriteerien ja -vaatimusten luominen, joiden avulla kosteusvaurioiden määrää voidaan tulevaisuuden rakennuksissa merkittävästi vähentää nykyisestä.

Rakentamismääräysten uudistamisen menettelyt

Rakentamismääräysten kehittämisessä tulisi aina ottaa huomioon *määräysten ja niihin tehtävien muutosten kokonaisvaikutus*. Tähän kiinnitettiin huomiota mm. Rakentamisen normitalkoot -hankkeen asiantuntijahaastatteluissa³. Se, että uudesta määräysluonnoksesta annetaan laajalle asiantuntija- ja intressijoukolle mahdollisuus antaa lausunto, ei takaa riittävän laaja-alaista asiantuntemusta valmistelussa. *Valmisteluryhmiä koottaessa tulisi varmistaa laaja-alainen ja paras käytettävissä oleva asiantuntemus ja valmistelutyöhön tulisi myös osoittaa riittävät resurssit*.

Näyttää siltä, että säädösten, määräysten ja viranomaistoiminnan tavoitteissa taloudellisuus ei olisi riittävän tärkeällä sijalla³. *Olisi perusteltua syytä pohtia, pitäisikö taloudelliset vaikutukset ottaa huomioon lakia ja muita säädöksiä uudistettaessa nykyistä paremmin*. Voidaan myös kysyä, onko nykyisten määräysten asettama rakennuksen ominaisuuksien minimitaso liian korkea kaikkeen rakentamiseen sovellettavaksi ja estääkö se siten edullisen rakentamisen kehittämistä. Käytännössä määräysten asettamasta ominaisuuksien minimitasosta on tullut myös maksimitaso; kalleimmatkin omistusasunnot tehdään usein suurin piirtein samoilla rakenneratkaisuilla kuin edullisiksi vuokra-asunnoiksi tarkoitettut kohteet. Tämä ei tarkoita sitä, että turvallisuuteen ja terveyteen liittyvien vaatimusten tulisi olla erilaisia maksukyvyn mukaan.

Korjausrakentamisen ohjaus

Korjausrakentamisessa korjausajankohdan rakentamismääräyksiä on voitu soveltaa kohdekohtaisesti, toimenpiteen laatu ja laajuus sekä kohteen käyttötapa huomioon ottaen⁹. On ollut perusteltua, että korjauksessa ei säännönmukaisesti tavoitella korjausajankohdan teknistä tasoa. Jos tätä vaadittaisiin, lisääntyisivät hankkeiden kustannukset monissa tapauksessa merkittävästi ja moni tarpeellinen korjaus jäisi varojen puuttuessa tekemättä. Olemassa olevan rakennuskannan energiatehok-

6 Partanen P., Jääskeläinen, E., Nevalainen A., et al: Pientalojen kosteusvauriot – Yleisyyden ja korjauskustannusten selvittäminen. Kansanterveyslaitos. KTL B6 1995, Kuopio 1995

7 Koivisto, J. et al: Asuinkeuhkojen kosteusvauriot – Yleisyyden ja korjauskustannusten selvittäminen. Kansanterveyslaitos. KTL B9 1996, Kuopio 1996.

8 <http://www.hometalkoot.fi/>, luettu 20.1.2012.

kuuden parantamiseksi EU:n uuden energiatehokkuusdirektiivin¹⁰ velvoittamana valmistellaan parhaillaan korjausrakentamista koskevia energiamääräyksiä¹¹. Tässä yhteydessä on keskusteltu myös siitä, tulisiko tietyn tasoissa korjauksissa edellyttää rakennuksen energiatehokkuuden nostamista nykytasoon. Tämä vaatimus ilman tapauskohtaista harkintaa johtaisi monessa korjaushankkeessa kohtuuttomaan tilanteeseen. Vanhojen rakenteiden lisäeristämisen kustannus on moninkertainen verrattuna siihen, paljonko uudisrakentamisessa suunnittelupöydällä tehty vastaava parannus maksaisi. Lisäeristäminen edellyttää yleensä moninkertaista panostusta uusiin pin- ta- ja runkorakenteisiin verrattuna varsinaiseen lämmöneristykseen, jolloin rahallinen satsaus voi olla kohtuuton saavutettaviin hyötyihin nähden, eikä EU-direktiivin kustannustehokkuusvaatimusta pystytä täyttämään. Moniin vanhoihin rakennetyyppeihin ei aina edes löydy rakennusfysikaalisesti toimivia ja samalla muut toimivuustavoitteet täyttäviä lisäeristystapoja.

Määräysten uudistustyössä on siis edelleen pidettävä tavoitteena *tapauskohtaisesti mielekkäiden, turvallisten, rakennusfysikaalisesti toimivien ja taloudellisten korjaustapojen edistäminen*. Korjauksia suunniteltaessa tarvitaan siis jatkossakin kohdekohtaisen harkin- nan mahdollisuus vanhan rakennuksen ominaisuudet huomioon ottaen. Korjauskohteissa tarvitaan yleensä erityisosaamista mm. rakennusfysiikassa ja vauriomekanismeissa, jotta korjaustyö onnistuisi. Tästä syystä säännösten tulee ohjata riittävän asiantunte- muksen käyttöön kuntotutkimuksissa ja suunnittelussa.

Rakennusten kunnossapidon ohjaus

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 § asettaa kunnianhimoiset vaatimukset rakennusten kunnossapidolle. Rakennusvalvontaviranomaisilla on myös käytössään tehokkaita työkaluja vaatimusten toteuttamiseksi silloin, kun rakennuksen omistaja ei huolehdi velvollisuuksistaan. Lain vaatimusten toteutumista ei käytännössä valvota viran- omaisvoimin, vaan välttämättömät korjaustarpeet tulevat esiin huolellisen omistajan tai riittävän vaativan käyttäjän toimesta. Mikäli kaikki käytössä olevat rakennukset tarkastettaisiin, löydetäisiin varmasti erittäin paljon rakennuksia, joita ei hoideta la- kia noudattaen. Tilannetta voisi verrata autojen kunnossapidon erittäin tarkkaan val- vontaan. Rakennusten kunnan tarkastus on ongelmallisempaa kuin autojen turvalli- suuteen vaikuttavien ominaisuuksien toteaminen katsastuksessa. Talojen rakenteissa monet vauriot etenevät siten, että niitä ei voi havaita aistinvaraisesti. Perusteellinen ja luotettava kuntotutkimus on kallis, ja pinnallinen halpa, kuntoarvio puolestaan epäluotettava. Yleistä velvoittavaa tarkastusmenettelyä, joka aiheuttaisi mittavat kustannukset ja oman hallintonsa, ei varmaankaan ole tarpeen panna toimeen, mutta olisi syytä selvittää, millaisilla yleisillä ja velvoittavilla toimintatavoilla voitaisiin nykyistä paremmin saada selville ja korjata sellaisia vaurioita, joilla on vaikutusta turvallisuuteen ja käyttäjien terveyteen. Tällöin päästäisiin lähemmäs lain edellyttämää tilannetta.

Henkilöstön pätevyyden varmistaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 119 §:n mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että hänellä on käytettävissään pätevä henkilöstö. Pääsuunnitte- lijän on huolehdittava siitä, että suunnittelun kokonaisuus on säännösten mukainen. Pääsuunnittelijan rooli voi olla ongelmallinen, koska hänen tulisi voida arvioida muiden suunnittelualojen suunnitelmien oikeellisuutta, mihin hänellä ei välttämättä ole edellytyksiä. Merkittävät kustannuksiin vaikuttavat päätökset tekee rakennus-

9 <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=20650&lan=fi>, luettu 20.1.2012.

10 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:FI:PDF>, luettu 20.1.2012.

11 <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=303518&lan=fi&clan=fi>, luettu 20.1.2012.

hankkeeseen ryhtyvä, yleensä rakennuttajakonsultin välityksellä. *Pääsuunnittelijan ja rakennuttajan rooleja, vastuita ja pätevyysvaatimuksia* olisikin tarkasteltava tähän mennessä saatujen kokemusten pohjalta.

Suunnittelijoiden ja työnohtajien pätevyyden toteamisjärjestelmää on kehitetty ja pätevyyksien rekisteröinti on jo melko pitkällä¹², vuoden 2012 alussa FISE Oy:n rekistereissä oli 6358 todettua rakennusalan henkilöpätevyyttä. Pätevydentoteamisjärjestelmän hyödyt alkavat tulla esiin, kun järjestelmän käyttö on laajentunut riittävän kattavaksi. Pätevyyden ehdot ovat jo vaikuttaneet korkeakoulujen tutkintojen sisältöihin. Pätevyyden toteamisessa painoa on annettu erityisesti tutkinnoille, niiden sisällölle sekä kokemukselle. Tulisi harkita, onko tähän järjestelmään syytä liittää jossakin laajuudessa *osaamisen päivittämisen velvollisuus*, koska vaatimukset, suunnittelunormit ja suunnittelumenetelmät kehittyvät, eivätkä vanhat, ehkä aikoja sitten hankitut opit aina riitä.

Koulutusjärjestelmään on opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämissuunnitelmassa KESU 2011–2016¹³ kaavailtu tutkintoa suppeampia opintokokonaisuuksia, joita korkeakoulut tarjoaisivat uusien ja muuttuvien tarpeiden mukaan. Nämä soveltuisivat täydennyskoulutukseksi pätevöityjille ja lisäksi muuntokoulutukseksi alan vaihtajille. Rakennusalan suunnittelijoille ja työnohtajille tällaiset erityispätevyudet sopisivat erinomaisesti. Ministeriöiden (OKM, TEM ja YM), korkeakoulujen ja alan järjestöjen tulisi käynnistää valmistelut tällaisten pätevyyksien tarpeen ja suunniteltavien opintokokonaisuuksien sisältöjen määrittelemiseksi alalla todettujen pätevyysvaatimusten pohjalta.

Rakennusvalvontajärjestelmän kehittämisen tarpeita

Kunta on vastuussa rakentamisen ohjauksesta alueellaan. Kunnalla tulisi olla käytävissään riittävät voimavarat ja asiantuntemus tähän tehtävään. Tämä MRL 20 §:n vaatimus ei nykyisin toteudu koko Suomessa, mikä todettiin mm. Rakentamisen normitalkoot -hankkeen asiantuntijahaastatteluissa³. Rakentamisen laaja-alainen ohjaus ja valvonta edellyttävät sellaista asiantuntemusta, että yhden tai muutaman pätevän viranhaltijan kyvyt eivät tähän riitä. Vaikka vastuu säännösten noudattamisesta onkin rakennushankkeeseen ryhtyvällä (mikä sinänsä on oikea periaate), tarvitaan sekä rakennuslupakäsittelyssä että rakentamisen neuvonnassa ja valvonnassa laaja-alaista asiantuntemusta.

Neuvonta-, valvonta- ja tarkastustehtävässään rakennusvalvontaviranomaisella on paljon *soveltamis- ja tulkintavaltaa*. Tämän lisäksi kunnalla ja sen rakennusvalvontaviranomaisella on lain 171 §:n mukaan huomattava *poikkeamisvalta* rakentamisen säädöksistä ja määräyksistä. Tulkinta- ja poikkeamisvalta on sinänsä perusteltu ja tarpeellinen, koska määräykset eivät voi kattaa kaikkia eteen tulevia tapauksia yksiselitteisesti.

Tätä soveltamis-, tulkinta- ja poikkeamisvaltaa käytetään eri kunnissa eri tavoin, mikä asettaa eri kuntien asukkaat ja yritykset keskenään eriarvoiseen asemaan³. Säännösten tulkinnan menettelytapoja olisikin kehitettävä ja yhtenäistettävä. *Rakennusvalvontaviranomaisen toimintaa olisi syytä kehittää lain uudistuksen yhteydessä.*

Eräs mahdollisuus tulkintojen yhtenäistämiseksi olisi valtakunnallisen asiantuntijalautakunnan perustaminen. Tähän lautakuntaan kutsuttaisiin eri alojen parhaita asiantuntijoita, jotka ratkaisisivat omaan erityisalaansa liittyviä ongelmatapauksia. Rakennusvalvonnan asiakkaalla olisi selkeästi osoitettu oikeus alistaa kiistanalainen

¹² <http://www.fise.fi/>, luettu 20.1.2012.

¹³ http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/asiakirjat/Kesu_2011_2016_fi.pdf, luettu 20.1.2012.

tai epäselvä asia, esimerkiksi määräyksen soveltaminen tai tulkinta tälle lautakunnalle.

Rakennusvalvonnan eri rooleja voisi kehittää myös siten, että tietyt asiat, joissa on kysymys kunnan intresseistä, olisi kunnan ratkaistavissa, mutta *tekniset määräykset ja niiden tulkinta, joiden ei tulisi riippua rakennuksen sijaintikunnasta, ratkaistaisiin teknisen asiantuntemuksen pohjalta*, esimerkiksi usean kunnan yhteisen tai alueellisen, asiantuntemukseltaan laajemman asiantuntijayksikön tai edellä mainitun valtakunnallisen lautakunnan toimesta.

Lain 170 §:n määräykset kesken jääneestä tai hylätystä rakennuksesta ja ympäristön hoidosta ovat ristiriidassa nykyisen käytännön kanssa. Tämä pykälä on jäänyt monissa kunnissa kuolleeksi kirjaimeksi, mikä on jokaisen helposti nähtävissä. Olisi syytä pohtia, ovatko lainkohdat ristiriidassa kansalaisten oikeuskäsityksen kanssa, vai onko jokin muu syy sille, että viranomaiset eivät valvo lain vaatimusten toteutumista kuin suppeilla alueilla.

KUVAILEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisuaika Maaliskuu 2012
Tekijä(t)	Miimu Airaksinen, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhiainen, Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko, Tapio Määttä, Matti Pentti, Jukka Similä ja Aija Staffans	
Julkaisun nimi	Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 4/2012	
Julkaisun teema		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut		
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriö toteuttaa vuosien 2012 ja 2013 aikana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin, jossa arvioidaan lain toimivuutta ja vaikuttavuutta sen voimaantulon jälkeen monin tavoin muuttuneessa toimintaympäristössä. Arvioinnissa tunnistetaan lain vaikutukset ja ohjausjärjestelmän mahdolliset puutteet sekä arvioidaan tunnistettujen epäkohtien yhteydet soveltamiskäytäntöihin ja lainsäädäntöön. Tavoitteena on esittää myös arvio lain kehittämistarpeista.</p> <p>Ympäristöministeriö on arvioinnin suuntaamisen tueksi pyytänyt tiedeyhteisöltä itsenäisistä artikkeleista koostuvan puheenvuoron. Julkaistavissa katsauksissa tarkastellaan kaavoituksen ja rakentamisen toimintaympäristössä maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen tapahtuneita muutoksia ja näköpiirissä olevia yhteiskunnan kehityssuuntia suhteessa lain tavoitteisiin ja tuloksiin.</p> <p>Julkaistu sisältää seuraavat katsaukset:</p> <ul style="list-style-type: none"> – yksikönpäällikkö, OTT Jukka Similä (Suomen ympäristökeskus): Näkökohtia lainsäädännön arviointiin, – professori, OTT Tapio Määttä (Itä-Suomen yliopisto): Sääntelytarkkuus oikeudellisena näkökulmana maankäyttö- ja rakennuslain sääntelymallin arviointiin ja kehittämiseen, – professori, TkT Raine Mäntysalo ja tutkija, VTM Karoliina Jarenko (Aalto -yliopisto YTK): Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslaille, – professori, TkT Helka-Liisa Hentilä (Oulun yliopisto): Tavoitteena hyvä elinympäristö ja kestävät yhdyskunnat – alueidenkäytön suunnittelun haasteita ja kehityssuuntia, – johtava tutkija, TkT Aija Staffans (Aalto -yliopisto): MRL ja kansalaisten osallistuminen, – tutkimusprofessori, TkT Miimu Airaksinen (VTT): Näkökohtia maankäyttö- ja rakennuslakiin erityisesti rakennusten energia- ja ekotehokkuuden kannalta ja – professori, TkT Matti Pentti (Tampereen teknillinen yliopisto): Rakentamisen ohjauksen toimivuus ja haasteet. 	
Asiasanat	Kaavoitus, rakentaminen, maankäyttö- ja rakennuslaki	
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
	ISBN 978-952-11-3991-8 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoj.)
	Sivuja 88	Kieli suomi
		Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaistu on saatavana vain internetistä: www.ymparisto.fi/julkaisut	
Julkaisun kustantaja		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2012	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Mars 2012		
Författare	Miimu Airaksinen, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhiainen, Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko, Tapio Määttä, Matti Pentti, Jukka Similä och Aija Staffans			
Publikationens titel	Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen (Översikter över markanvändnings- och bygglagen ur funktionalitetsperspektiv)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 4/2012			
Publikationens tema				
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Miljöministeriet ska åren 2012 och 2013 göra en helhetsbedömning av markanvändnings- och bygglagen i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Avsikten är att bedöma hur lagen har fungerat och vilka verkningar den haft i en omgivning som på många sätt förändrats efter att lagen trädde i kraft. I bedömningen fastställs lagens verkningar och eventuella brister i styrsystemet, och det utvärderas på vilket sätt de konstaterade missförhållandena är kopplade till tillämpningspraxisen och lagstiftningen. Målet är att också lägga fram en bedömning av vilka behov det finns att utveckla lagen.</p> <p>Miljöministeriet har som stöd i valet av bedömningsinriktning bitt forskarsamhället om inlägg i form av oberoende artiklar. I de översikter som publiceras granskas de förändringar som skett i verksamhetsmiljön för planläggning och byggande efter att markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft, och synliga samhälleliga utvecklingstendenser granskas i förhållande till lagens mål och resultat.</p> <p>Publikationen innehåller följande översikter (rubrikerna i översättning till svenska):</p> <ul style="list-style-type: none">– enhetschefen, juris doktor Jukka Similä (Finlands miljöcentral): Synpunkter på utvärderingen av lagstiftningen,– professorn, juris doktor Tapio Määttä (Östra Finlands universitet): Precision i regleringen som en juridisk aspekt på bedömningen och utvecklingen av regleringsmodellen för markanvändnings- och bygglagen,– professorn, teknologie doktor Raine Mäntysalo och forskaren, politics magister Karoliina Jarenko (Aalto-universitet YTK - planering och urbana studier): Utmaningen med legitimering i den strategiska planeringen av markanvändningen när det gäller markanvändnings- och bygglagen,– professorn, teknologie doktor Helka-Liisa Hentilä (Uleåborgs universitet): Målet om en god livsmiljö och hållbara samhällen – utmaningar och utvecklingstendenser i planeringen av områdesanvändningen,– ledande forskaren, teknologie doktor Aija Staffans (Aalto-universitetet): MarkByggL och medborgarnas delaktighet,– forskningsprofessorn, teknologie doktor Miimu Airaksinen (VTT): Synpunkter på markanvändnings- och bygglagen i synnerhet med avseende på byggnadernas energi- och ekoeffektivitet, och– professorn, teknologie doktor Matti Pentti (Tammerfors tekniska universitet): Funktionalitet och utmaningar i styrningen av byggandet.			
Nyckelord	Planläggning, byggande, markanvändnings- och bygglagen			
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3991-8 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)		
	Sidantal 88	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig på internet: www.ymparisto.fi/julkaisut			
Förläggare				
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsinki 2012			

Ympäristöministeriö toteuttaa vuosien 2012 ja 2013 maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin, jossa arvioidaan lain toimivuutta ja vaikuttavuutta sen voimaantulon jälkeen monin tavoin muuttuneessa toimintaympäristössä. Arvioinnin suuntaamisen tueksi ympäristöministeriö on pyytänyt tiedeyhteisöltä itsenäisistä artikkeleista koostuvan puheenvuoron. Julkaistavissa katsauksissa tarkastellaan kaavoituksen ja rakentamisen toimintaympäristössä maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen tapahtuneita muutoksia ja näköpiirissä olevia yhteiskunnan kehityssuuntia suhteessa lain tavoitteisiin ja tuloksiin.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment